

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus VIII.

Fasciculus 1.

BUZA LÁSZLÓ

Az ENSZ főtitkárának nemzetközi  
jogi helyzete



SZEGED

1961

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, RÓBERT HORVÁTH,  
ISTVÁN KOVÁCS, JÁNOS MARTONYI

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis*

Nota

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BUZA LÁSZLÓ, HORVÁTH RÓBERT,  
KOVÁCS ISTVÁN, MARTONYI JÁNOS

Kiadja

*A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara*  
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Felelős kiadó: Kovács István

Megjelent 500 példányban

---

Szegedi Nyomda V. 61-2998

## I.

A nemzetközi életben szereplő szervezeteknek két csoportja van: az állami szervezetek és a nemzetközi szervezetek. Mind a kettő hatáskörébe nemzetközi jellegű funkciók tartoznak, de az állami szervezetek egy állam akaratát juttatják kifejezésre a nemzetközi érintkezés során. Ezek közt az állami szervezetek közt vannak olyanok, melyeknek hatáskörébe kizárólag nemzetközi jellegű funkciók tartoznak. Ilyenek a követek és a konzulok. Ha a konzul a saját állama polgárai ügyében végez is bizonyos állami funkciókat, pl. anyakönyvezést, okiratok hitelesítését, ezeknek nemzetközi jelleget ad az a körülmény, hogy a funkciókat idegen állam területén hajtják végre.

Más állami szervezetek nem kizárólag nemzetközi jellegű funkciókat végeznek. Így pl. az államfő, illetőleg az a szerv, amely legfelső fokon végzi az állam nevében a nemzetközi jellegű funkciókat, pl. nálunk az Elnöki Tanács. Az államfőnek a nemzetközi jellegű funkciókon kívül egyéb, az állam belügyeire vonatkozó hatásköre is van. Ugyanez a helyzet a kormányfőre vonatkozólag is. A külügyminiszter, aki szintén ebbe a kategóriába tartozik, túlnyomólag nemzetközi jellegű funkciókat végez, de vannak egyéb természetű teendői is. Ilyen teendőket lát el pl. akkor, amikor a Minisztertanács ülésén vesz részt és közreműködik a határozatok meghozatalában.

Az állami szervezetekkel szemben álló nemzetközi szervezetek nemcsak a hatáskörükbe utalt teendők szempontjából nemzetközi jellegűek, hanem a szervezés módja alapján is: nem egy államnak a szervei, hanem két vagy több állam közös szervei, illetőleg egy nemzetközi szervezet orgánumai.

Nem könnyű a nemzetközi szervezetek és szervezeteket élesen elhatárolni egymástól. Nézetem szerint nemzetközi szervezetről csak akkor lehet szó, ha az külön nemzetközi jogi alanyiséggel rendelkezik.

Az maga is vitatott kérdés, hogy egy nemzetközi szervezetnek lehet-e nemzetközi jogi alanyiséga. Sokan azon az állásponton vannak, hogy a nemzetközi jog alanyai csak államok, éspedig csak szuverén államok lehetnek. Az kétségtelen, hogy magánszemélyek és azok szervezetei nem lehetnek a nemzetközi jog alanyai. Az is bizonyos, hogy az államokon kívül mások — tehát a nemzetközi szervezetek — sem rendelkeznek azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek összességével, amelyek a nemzetközi jog értelmében az államokat illetik meg. A jogoknak ez az összessége csak a szuverén államoknál van meg. A nem-szuverén államok, amelyeknél vitatható, hogy lehet-e őket egyáltalában államoknak nevezni és nem helyesebb-e a »függő ország« elnevezés, nem-

zetközi jogcselekvési képességükben korlátozva vannak. Ennek folytán a jogoknak és kötelességeknek összességével nem rendelkeznek.

Azonban egyes nemzetközi szervezeteknek, így közöttük elsősorban az ENSZ-nek nemzetközi jogi alanyiságát nem lehet kétségbe vonni.<sup>1</sup> Bizonyos, hogy az ENSZ nemzetközi jogi státusa lényegesen más, mint az egyes államoké. Az ENSZ semmiképpen nem állam, hanem az államok szervezete, melynek azonban a nemzetközi jog értelmében jogai és kötelességei vannak. Az államok nemcsak külön-külön lehetnek a nemzetközi jog alanyai, hanem közös szervezetükben is, éppúgy, mint az államon belüli jogban a jogalanyisággal rendelkező fizikai személyek külön jogalanyisággal bíró jogi személyeket hozhatnak létre.

A konföderáció nem állam, hanem az államok bizonyos kapcsolata és mint ilyen, nemzetközi jogalanyisággal rendelkezhet. Az a kapcsolat, amely 1918-ig Ausztria és Magyarország között fennállt, a reálunió formájában ilyen konföderáció volt. Alig lehetne kétségbe vonni, hogy Ausztria—Magyarország a nemzetközi életben *egy* nemzetközi jogalany gyanánt szerepelt. Eljárása nem két külön szuverén állam együttes eljárása volt. Másrésztől tagadhatatlan az is, hogy Ausztria—Magyarország mint ilyen, nem volt állam, hanem két állam jogilag szabályozott kapcsolata.

Az ENSZ lényegileg szintén konföderáció, amely a konföderáció szokásos stílusától persze lényegesen különbözik, először azért, hogy univerzális jellegű, ti. az államok túlnyomó többségét ténylegesen felöleli, és bizonyos feltételek mellett minden állam számára biztosítja a tagság lehetőségét, másrésztől hatáskörénél fogva, amely az ügyeket lényegesen nagyobb terjedelemben hagyja a tagállamok szuverén intézkedésének körében, amint ez a konföderáció esetében rendszerint történni szokott.

A szó igazi értelmében vett nemzetközi szerveknek az elmondottak alapján két csoportját kell megkülönböztetni: 1. két vagy több állam közös szerveit, amelyek mint ilyenek különböznek *egy* állam nemzetközi feladatokat végző szerveitől, 2. a nemzetközi szervezetek orgánumait. Ez utóbbi szervek is végeredményben két vagy több állam közös szervei, azonban a nemzetközi jogalanyisággal rendelkező nemzetközi organizáció közvetítésével.

Nemzetközi jogi alanyisággal természetesen csak azok a nemzetközi szervezetek rendelkeznek, melyeknek a tagjai államok, és pedig szuverén államok. A nemzetközi jogban ezektől a nemzetközi szervezetektől különböznek az ún. nem-kormány-szervezetek. Ilyen nem-kormány-szervezetekről van szó az ENSZ Alapokmányának 71. cikkében, mely szerint a Gazdasági és Szociális Tanács megfelelő intézkedéseket tehet abból a célból, hogy olyan nem-kormány-szervezetekkel, amelyek a hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, érintkezésbe lépjen. Ilyen intézkedést a nemzetközi szervezetek tekintetében, s ahol helyén való, az ENSZ érdekelt tagjával való előzetes tanácskozás után a nemzeti szervezetek tekintetében is tehet. Ezeknek a nem kormány szervezeteknek az ENSZ életében a Gazdasági és Szociális Tanáccsal kapcsolatban vannak bizo-

<sup>1</sup> Ugyanígy *Haraszi György*: A nemzetközi jogalanyiság kérdéséhez. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae. Tomus II. Fasciculus 1., Budapest, 1960.

nyos jogosítványai. Ezek a jogosítványok azonban nem teszik őket a nemzetközi jog alanyaivá.<sup>2</sup>

Nem vitás, hogy az ENSZ főtitkára nemzetközi szerv és e szervek második csoportjába tartozik: nem a tagállamok összességének közös organuma, hanem az ENSZ-nek, mint nemzetközi organizációnak szerve.

Az ENSZ fő szervei az Alapokmány 7. cikke értelmében a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács, a Gyámügyi Tanács, a Nemzetközi Bíróság és a Titkárság. A Titkárságnak, közelebbről a Főtitkárnak ezek között a főszervek között különleges nemzetközi jogi helyzete van. A Közgyűlés és a három Tanács a tagállamok küldötteiből alakul meg. A Közgyűlésen valamennyi tagállam delegációja helyet foglal. A Tanácsokban csak egyes államok képviselői, aki vagy az Alapokmány értelmében rendelkeznek tagsággal, vagy tagsági megbízásukat a Közgyűléstől kapták. Ezek a főszervek tehát, bár egy nemzetközi szervezet organumai, mintegy átmenetet képeznek az államok közös organumai felé, mintegy az érdekelt államok intézményesen megszervezett nemzetközi konferenciái.

Más a helyzet a Nemzetközi Bíróságot illetően. A Nemzetközi Bíróság tagjait az ENSZ Közgyűlése és Biztonsági Tanácsa választja meg, a bírák nem egyes államok képviselői. Érdekes azonban a Nemzetközi Bíróság statútumának az a rendelkezése, hogy a Bíróság tagjai közül kettő ugyanannak az államnak a polgára nem lehet (3. cikk), továbbá a 31. cikkben foglalt rendelkezés, hogy: »ha a bíróság eljáró tagjai között olyan bíró szerepel, aki a perbeli felek egyikének állampolgára, bármelyik másik fél is jelölhet ki bíróként egy személyt« (2. pont), s ha »a Bíróság eljáró tagjai között nincs olyan személy, aki valamelyik perbeli fél állampolgára volna, e cikk 2. pontjának rendelkezései szerint mindegyik fél jelölhet ki bírót« (3. pont). Ezeknek az ún. ad hoc bíróságnak a jogi helyzete lényegesen különbözik a Bíróság állandó tagjainak jogi helyzetétől. Azok az ENSZ-től kapták a megbízásukat, ezzel szemben a nemzeti bírákat a perbenálló felek jelölik ki, azok jogi természetüket tekintve állami megbízottak, s mint ilyenek vesznek részt a nemzetközi szervezet munkájában.

A Főtitkár kizárólag az ENSZ orgánuma. A Főtitkár megválasztásába a tagállamok mint ilyenek, állami aktus formájában nem folynak be. A Nemzetközi Bíróság bíráinak jelölése az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság nemzeti csoportjainak hatáskörébe tartozik, s így, ha közvetve is, a tagállamok befolyanak a Nemzetközi Bíróság bíráinak megválasztásába. Maga a választás azonban az ENSZ főszerveinek hatáskörébe tartozik.

A főtitkár választása tárgyában az Alapokmány 97. cikke úgy rendelkezik, hogy a Főtitkárt a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés nevezi ki. Az Alapokmány eredeti francia szövege az »est nommé« kifejezést használja,

<sup>2</sup> A hivatalos magyar fordításban szereplő »kormányzati szerv« elnevezés semmiképpen nem helyes. Az ENSZ Alapokmányának hivatalos szövege semmi kétséget nem hagy fenn aziránt, hogy itt nem szervekről, hanem szervezetekről, organizációról van szó. De nem helyes ezeket »nem kormányzati« szervezeteknek sem nevezni. A nem kormányzati elnevezés azt akarja kifejezni, hogy itt nem államok szervezetéről van szó, hanem bizonyos társadalmi szervezetekről, amelyeknek nemzetközi jellegét az a körülmény adja meg, hogy nem szorítkoznak egy állam határai közé. Nem helyes az államok szervezetével a nem kormányzati szervezeteket állítani szembe, ez az állam és a kormányzat fogalmának helytelen identifikálását jelenti.

míg az angol szövegben »shall be appointed« kifejezés szerepel. A Goodrich-Hambro kommentár ebből azt a következtetést vonja le, hogy az »appointed« szó használata az »elected« szó helyett hangsúlyozni kívánja a Főtitkár kötelességeinek adminisztratív jellegét.<sup>3</sup> Nézetem szerint ez a megjegyzés nem eléggé megalapozott, legfeljebb csak árnyalati különbség van az angol és a francia szöveg között. A Főtitkár választás útján kapja a megbízását. A kinevezés szó nem helyes azért, mert a testület részéről az állásra való kijelölés csak választás útján történhetik meg.

Az Alapokmány nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a választás időtartamára vonatkozólag. Az alapító hatalmak a san-franciscói konferencián 3 éves időtartamot hoztak javaslatba az újraválasztás megengedésével. Ezt a javaslatot az 1/2. Bizottság elfogadta, amíg tudomására nem jutott egy másik Bizottságban hozott az a határozat, hogy a Biztonsági Tanács ajánlásához az állandó tagok megegyezésére van szükség. Amikor megtudta, hogy az ajánlással kapcsolatosan az állandó tagokat vétőjog illeti meg, eredeti állásfoglalását visszavonta és úgy határozott, hogy ezen a ponton az Alapokmányba semmiféle rendelkezés ne kerüljön. A határozathozatalnak az indoka az az aggodalom volt, hogy ha a Főtitkár megválasztásához minden három esztendőben a Biztonsági Tanács állandó tagjai közötti megegyezésre lesz szükség, ez meg fogja fosztani a Főtitkárt a függetlenségtől és esetleg arra fogja kényszeríteni, hogy hivatalát olyan időpontban elhagyja, amikor a tapasztalatai különösen hasznosak lennének a Szervezet számára.<sup>4</sup>

A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya a Főtitkára vonatkozólag úgy rendelkezett, hogy az első Főtitkárt a Függetlenség nevezi meg, a jövőben a Főtitkárt a Tanács fogja a Közgyűlés többségének hozzájárulásával kinevezni. (Az angol és a francia szöveg között az Alapokmányban foglalt eltérés itt is megvan. A hivatalos magyar fordításban itt is kinevezésről van szó.)

Az ENSZ Közgyűlése az Előkészítő Bizottság ajánlásának megfelelően 1946. január 24-én határozatot hozott a Főtitkár megbízásának időtartama tárgyában. E szerint az első főtitkárt 5 évre kell megválasztani, biztosítva az újraválasztás lehetőségét további 5 esztendőre. Mivel az Alapokmányban nincs e kérdésre vonatkozó rendelkezés, a Közgyűlésnek és a Biztonsági Tanácsnak módjában van a jövő Főtitkáira nézve a tisztség időtartamát a tapasztalatok fényében módosítani.

Az Alapokmányban foglalt az a rendelkezés, hogy a Közgyűlésnek a választást a Biztonsági Tanács ajánlása alapján kell megejtenie, értelemszerűen vonatkozik nemcsak az újraválasztásra, hanem a Főtitkár megbízásának meghosszabbítására is. Amikor az első főtitkár, Trygve Lie ötéves megbízása lejárt, a Biztonsági Tanács állandó tagjai között nem volt megegyezés az ő újraválasztásának ajánlása tárgyában. Ekkor a nyugati imperialista hatalmak azt a kiutat választották, hogy Trygve Lie megbízását 3 évre meghosszabbították. Ez a határozat világos ellentétben állt az Alapokmány rendelkezéseivel, amely kétségtől az állandó tagok megegyezését kívánja meg ahhoz, hogy valaki a főtitkári funkció ellátására megbízatással rendelkezék.

Trygve Lie 1953-ban a főtitkári tisztségről lemondott. A Biztonsági Tanács március folyamán több ülésen foglalkozott az új Főtitkár megválasztásá-

<sup>3</sup> Goodrich-Hambro: Charter of the United Nations. London, Stevens and Sons Limited, 1949, 491. l.

<sup>4</sup> Goodrich-Hambro i. m. 493. l.

nak kérdésével. Az öt állandó tag külön üléseket is tartott ebben az ügyben. A tárgyalások hosszabb időn keresztül nem vezettek eredményre. Végül a Biztonsági Tanács március 31-i ülésén Franciország javaslatára 10 szavazattal 1 tartózkodás mellett azt ajánlotta a Közgyűlésnek, hogy Dag Hammarskjöldöt, a svéd kormány államminiszterét válassza meg az ENSZ Főtitkárává. A Közgyűlés április 7-i ülésén 57 szavazattal 1 szavazat ellenében s 1 tartózkodás mellett megválasztotta Hammarskjöldöt a főtitkári tisztre. A választás 5 esztendőre szólt. 1957. szeptember 26-án a Közgyűlés a Biztonsági Tanács egyhangú határozata alapján hasonlóképpen egyhangú határozattal Hammarskjöldnek főtitkári megbízatását újabb 5 esztendőre megújította. Ez az időszak 1958. április 10-én kezdődött, tekintettel arra, hogy a Főtitkár először 1953. április 10-én foglalta el tisztségét.

## II.

A Főtitkásra vonatkozó rendelkezések az Alapokmány XV. Fejezetének a 97—101. cikkeiben foglaltatnak. Ez a fejezet a Titkárság elnevezést viseli. A 97. cikk megállapítja, hogy a Főtitkár »a szervezet legfőbb igazgatási tisztviselője«. Ez nemcsak azt juttatja kifejezésre, hogy a Főtitkár az ENSZ szerve, hanem kiemeli azt is, hogy a Főtitkár igazgatási (adminisztratív) teendőket lát el.

A 98. cikk megállapítja, hogy a Főtitkár ebben a minőségben a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács és a Gyámsági Tanács minden ülésén részt vesz. Megállapítja azt is, hogy elvégez minden olyan más feladatot, amellyel az előbb felsorolt szervek megbízzák.

A 99. cikk szerint: »A Főtitkár a Biztonsági Tanács figyelmét minden olyan ügyre felhívhatja, amely véleménye szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását veszélyeztetheti«.

Az Alapokmány a Titkárságra vonatkozó XV. Fejezeten kívül egyéb cikkeiben is tartalmaz a Főtitkár hatáskörére vonatkozó rendelkezést. A 12. cikk 2. pontja értelmében »a Főtitkár a Biztonsági Tanács hozzájárulásával minden ülésszakon közli a Közgyűléssel azokat a nemzetközi béke és biztonság fenntartására vonatkozó ügyeket, amelyekkel a Biztonsági Tanács foglalkozik és ugyancsak értesíti a Közgyűlést, vagy ha a Közgyűlés nem üléseznek, a Szervezet tagjait, nyomban azután, amint a Biztonsági Tanács az ilyen ügygel való foglalkozást megszünetelte«. A 20. cikk értelmében a Közgyűlés rendkívüli ülésszakát a Főtitkár hívja össze a Biztonsági Tanácsnak vagy az Egyesült Nemzetek tagjai többségének kérelmére. A 73. cikk e) pontja értelmében az ENSZ azon tagjainak, amelyek olyan területek igazgatásáért vállalták vagy készek vállalni a felelősséget, amely területek népei az önkormányzat teljes mértékét még nem érték el, kötelességük, hogy a Főtitkárnak tájékoztatás céljából a biztonság és az alkotmányjogi megfontolások által megkívánt határokon belül rendszeresen statisztikai és más technikai természetű tájékoztatást nyújtsanak azoknak a területeknek gazdasági, szociális és nevelésügyi helyzetére vonatkozóan, amelyekért külön-külön felelősek. Ez a rendelkezés a gyámsági rendszer alatt álló területekre nem vonatkozik.

A 102. cikk 1. pontja szerint az Egyesült Nemzetek bármely tagja által a jelen Alapokmány hatálybalépése után kötött minden nemzetközi szerződést és megállapodást a Titkárságnál a lehető leghamarabb be kell iktatni és a Titkárságnak azt közzé kell tennie.

A 110. cikk 2. pontja úgy rendelkezik, hogy az Alapokmány megerősítő okiratait az Amerikai Egyesült Államok kormányánál kell letenni, mely minden egyes letételről értesíteni fogja az összes aláíró államokat, valamint — ki-nevezése után — a Szervezet Főtitkárát.

A Főtitkár hatáskörének tárgyában nemcsak az Alapokmány rendelkezik. Az Alapokmány 98. cikke értelmében a Főtitkár elvégez minden olyan más feladatot, mellyel a Közgyűlés vagy a Tanácsok valamelyike megbízza. Ennek következtében ezeknek a szerveknek idevonatkozó határozataiban is vannak a Főtitkár hatáskörére vonatkozó rendelkezések. De vannak ilyen rendelkezések az érdekelt államok egymás közt kötött nemzetközi szerződéseiben is. Így kijelölhetik a Főtitkárt egy konkrét szerződés letétterményeseként. Az 1947-1 békeszerződések úgy rendelkeznek, hogy a békeszerződés értelmezésére és végrehajtására vonatkozó kérdések elintézésére hivatott Bizottság harmadik tagjának kijelölésére — amennyiben a két közvetlenül érdekelt fél erre vonatkozólag egyhónapon belül nem egyezne meg — bármelyik fél az Egyesült Nemzetek Főtitkárát kérheti fel. A Főtitkár hatáskörére vonatkozólag csak nemzetközi jogszabály rendelkezhetik, ennek következtében legalábbis két állam közös megegyezésével; egy állam állami aktus formájában a Főtitkár funkciók végzésére nem kérheti és nem hatalmazhatja fel.

Az, hogy a Főtitkár felhívhatja a Biztonsági Tanács figyelmét minden olyan ügyre, amely véleménye szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását veszélyeztetheti, kifejezetten politikai jellegű funkció. Az a rendelkezés, mely szerint a Főtitkár elvégez minden olyan más feladatot, amellyel a Közgyűlés vagy a Tanácsok valamelyike megbízza, a megbízás tárgya és terjedelme tekintetében nem tartalmaz korlátozást és így megvan annak lehetősége, hogy a Főtitkárnak ezen az alapon is politikai funkciói legyenek.

Nincs-e ellentmondás abban, hogy a Főtitkár igazgatási szerv, s hogy mint ilyennek politikai jellegű funkciói vannak? Nincs. Az igazgatási funkciók, amennyiben más szervek tevékenységéhez kapcsolódnak, s nem önálló jellegűek, mint az állami életen belül az államhatalmi szervekkel szembeállított államigazgatási szervek ténykedése, különböző jellegű ügyekre vonatkoznak. Így vannak a politikai jellegű ügyekkel kapcsolatosan is igazgatási funkciók.

Az igazgatási funkció lehet 1. segédfunkció, mely az érdemi intézkedés technikai előfeltételeit állítja be. Ilyen pl. a megfelelő helyiségről, gyorsírókról és tolmácsokról való gondoskodás, (a gyorsírók és tolmácsok ténykedése nem igazgatási jellegű) vagy az ülés összehívása és lehet 2. a döntésben való közreműködés, mint az ügyek előkészítése, a javaslattevés s a hozott határozatok végrehajtása. Ez persze nem jelenthet részvételt az érdemi döntésben, mert akkor kilép az igazgatási funkciók köréből.

Az ENSZ Előkészítő Bizottságának jelentése a Főtitkár teendőit 6 pontban foglalta össze: 1. általános adminisztratív és végrehajtó funkciók, 2. technikai funkciók, 3. pénzügyi funkciók, 4. a Titkárság megszervezése és adminisztrációja, 5. reprezentatív funkciók, 6. politikai funkciók.<sup>5</sup> Ez a felosztás

<sup>5</sup> Rapport de la Commission préparatoire de Nations Unies PC (20—23. décembre 1945. Chapitre VIII. section 2, paragraphes 8—17. A jelentést közli Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies. Vol. V. New-York 1956, 125—127. lap. Lényegileg ezt a felosztást követi az ENSZ szervei által követett gyakorlatot ismertető Répertoire is. 117—175. lap. E szerint a Főtitkár funkciói a követke-



nem egységes szempontból osztályozza a feladatokat, néhol a funkció tárgyára, másutt annak természetére van tekintettel. Így pl. a pénzügyi funkciók egyidejűleg adminisztratív funkciók is, s azok a funkciók, amelyek a Titkárság megszervezésével és igazgatásával függnek össze, szintén beletartoznak ebbe a kategóriába is.

A Főtitkár funkcióinak osztályozásánál abból kell kiindulni, hogy az ENSZ-nek vannak belső és külső funkciói. Ezt a megkülönböztetést meg kell tenni a Főtitkár hatáskörére és teendőire vonatkozólag is. Mind a belső, mind a külső funkciók nagy része, ha nem is kizárólagosan, az ENSZ-nek a tagállamokhoz való viszonyában merül fel. Az ENSZ-nek a tagállamokhoz való viszonyát illetőleg különbséget kell tenni két eset közt: az egyikben a tagállamok mint ilyenek a Közgyűlés, illetőleg a Tanácsok vagy az ezek által szervezett Bizottságnak a tagjai — az ENSZ az ő közreműködésük által válik akcióképesé — nem mint külön alanyok állnak szemben az ENSZ-szel: az ENSZ szerveiben ENSZ-funkciókat látnak el.

A másik eset, amikor az ENSZ és a tagállam mint külön alanyok lépnek kapcsolatba egymással: a tagállam nem mint az ENSZ valamely szervének alkotó része jár el és nem ENSZ-funkciókat végez. Eljárása állami aktus, melyet az ENSZ nemzetközi jogi aktusával összefüggésben fogatosít. Az ilyen aktusoknál két külön akarat-kijelentés szerepel, s ha megegyezés van is, ez nem egységes akaratot, hanem egymással megegyező két külön akaratot juttat kifejezésre: az érdekelt állam állami akaratát és az ENSZ illetékes szervei által kifejezett nemzetközi jogi akaratot. A Főtitkár helyzete is más a tagállamokkal szemben, ha azok az ENSZ szerveiben járnak el és más, ha kívülről lépnek az ENSZ-szel kapcsolatba.

Az ENSZ belső funkciói terén különösen nagy jelentőségű a Főtitkárnak az a szerepe, amely a Közgyűléssel, a Biztonsági Tanáccsal, a Gazdasági és Szociális Tanáccsal és a Gyámügyi Tanáccsal kapcsolatos. Az ENSZ belső élete persze nem merül ki a Közgyűlés és a Tanácsok működésében. A Főtitkárnak és a Titkárság személyzetének viszonya és azok a teendők, amelyek ezen a síkon jelentkeznek szintén a belső funkciók körébe tartoznak, de közvetlenül nem az ENSZ-nek a tagállamokhoz való belső viszonyát érintik.

A Főtitkárnak vannak bizonyos funkciói a Nemzetközi Bírósággal kapcsolatban is. Ezek a funkciók azonban nem a Bíróság tevékenységével, hanem annak megszervezésével függnek össze, s így tárgyakat és természetüket tekintve az ENSZ más főszerveihez (a Közgyűléshez és a Biztonsági Tanácshoz) kapcsolódnak.

Ami a Főtitkárnak a Titkárság keretében elfoglalt helyzetét illeti, a mellett, hogy a Titkárság tisztviselőit az Alapokmány 101. cikkének 1. pontja értelmében a Főtitkár nevezi ki,<sup>6</sup> ő a Titkárság egész munkájának irányítója és

zók: a) adminisztratív és végrehajtó funkciók, b) technikai funkciók, c) pénzügyi tárgyú funkciók, d) politikai síkon jelentkező funkciók, e) reprezentatív funkciók. Giraud (Le Secrétariat des institutions internationales. Recueil des Cours t. 79, 373—507. 1.) a következő osztályozást alkalmazza: 1. anyagi és technikai feladatok, 2. dokumentáció, 3. közvetlen részvétel a vezető szervek munkájában, 4. a Főtitkár politikai akciója és 5. információ. (393. lap.)

<sup>6</sup> A főtitkár általi kinevezésével az illető és az ENSZ közt munkaviszony keletkezik. Ezt a viszonyt a szó igazi értelmében vett nemzetközi jogi szabályok rendezik. A viszony bírói védelme az ENSZ Közigazgatási Bíróságának hatáskörébe tartozik.

vezetője. A Titkárság valamennyi tisztviselője a Főtitkár utasításai szerint és a neki tartozó felelősség mellett jár el. A Titkárság különböző osztályokra oszlik,<sup>7</sup> az egyes osztályok élén titkárok, illetve főtitkárhelyettesek állnak. Ezeknek azonban szintén nincs önálló hatáskörük.

Maga az Alapokmány nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a főtitkárhelyettesekre vonatkozólag, a 97. cikk mindössze azt a megállapítást teszi, hogy a Titkárság Főtitkárból és olyan tisztviselői karból áll, amelyet a Szervezet megkövetel. A san-franciscói kongresszuson részletes megvitatás tárgya volt: ne vegyenek-e fel rendelkezéseket a főtitkárhelyettesre és esetleg azok számára vonatkozólag. Az alapító hatalmak dumbarton oaks-i konferenciája azt javasolta, hogy négy, esetleg öt helyettes választassék a Közgyűlés által a Biztonsági Tanács javaslatára. A javaslat támogatóinak az volt a véleménye, hogy a főtitkári tisztségnek nagy politikai jelentősége lesz és feltételezték, hogy a Titkárság magasabb állásai szintén jelentékeny politikai befolyással fognak rendelkezni, ennek következtében azokat szintén politikai pozícióknak kell tekinteni. Az alapító kormányok ennek következtében biztosítani kívánták ezekre vonatkozólag politikai befolyásukat és ellenőrzésüket. A san-franciscói konferencián a delegátusok egy része, így közelebről Belgium, Kanada, Hollandia, Új-Zéland és Norvégia delegátusai elleneztek e javaslat elfogadását. Elismerték azt, hogy helyettesekre szükség van, de ellenezték, hogy az Alapokmány tartalmazzon azokra vonatkozó rendelkezéseket. Hivatkoztak arra, lehetetlen előre megállapítani, hány főtitkárhelyettesre lesz szükség és hogy minden, az Alapokmányban idevonatkozólag felvett rendelkezés esetleg az Alapokmány későbbi módosítását tenné szükségessé. Azon az állásponton voltak, hogy a főtitkárhelyetteseket a Főtitkárnak a Titkárság többi tisztviselőivel egyenlő módon kell kinevezni. Megjegyezték azt is, hogy nem használna a Főtitkár tekintélyének, ha a helyettesei ugyanolyan módon kapnák megbízatásukat, mint ő maga, ez megbontaná a Titkárság egységét. Aggályosnak tartották azt az elgondolást is, hogy a Titkárság egyes főtisztviselőit egyes tagállamok tartsák politikai ellenőrzésük és irányításuk alatt. A Titkárságon jelenleg több főtitkárhelyettes működik, akik mindegyike egy osztály élén áll.

A gyakorlatban sokszor szerepel a Főtitkár személyes megbízottja. A személyes megbízott a Főtitkár helyett és az ő nevében jár el, teendőinek ellátásában nagyobb önállósággal rendelkezik, mint a Titkárság többi tagja. Felelőssége azonban a Főtitkárral szemben fennáll.

A Főtitkár maga is a Titkársághoz tartozik, annak feje. Az Alapokmány 100. cikkében foglalt rendelkezések kifejezetten vonatkoznak a Főtitkára és a tisztviselői karra. Ezek a rendelkezések nemzetközi jogi helyzetüket a tagállamok kormányaival és a Szervezeten kívülálló más hatóságokkal szemben állapítják meg. E szerint »A Főtitkár és a tisztviselői kar kötelességei teljesítését illetően sem valamely kormánytól, sem a Szervezeten kívülálló más hatóságtól utasítást nem kérhet és nem fogadhat el.«<sup>8</sup> Tartózkodniok kell nem-

<sup>7</sup> Lásd erre nézve a Yearbook of the United Nations köteteit.

<sup>8</sup> A hivatalos magyar fordításban »nem kaphatnak« kifejezés szerepel. A francia eredeti szöveg kifejezetten elfogadásról beszél, s ez az értelme az angol szövegben szereplő »receive« kifejezésnek is. A rendelkezés kifejezetten a Főtitkára, illetőleg a tisztviselőkre állapít meg kötelességet és az ő magatartásukat szabályozza. A nem kaphat kifejezés pedig az ENSZ-en kívülálló hatóságok magatartására utal.

zetközi tisztviselői minőségükkel összeférhetetlen bármely magatartástól és kizárólag a Szervezetel szemben felelősek (1.). A Szervezet mindegyik tagja kötelezi magát arra, hogy tiszteletben tartja a Főtitkár és a tisztviselői kar feladatainak kizárólag nemzetközi jellegét és nem kíséri meg őket feladatuk gyakorlásában befolyásolni (2.).»

Ez a rendelkezés kifejezetten hangsúlyozza a Főtitkár és a tisztviselői kar nemzetközi tisztviselői jellegét.

A 101. cikk 3. pontja kimondja, hogy a tisztviselők kiválasztásánál és az alkalmazási feltételek megállapításánál a munkateljesítmény, a hozzáértés és az erkölcsi feddhetetlenség legmagasabb foka biztosításának szükségét kell irányadó szempontnak tekinteni. Megfelelően tekintetbe kell venni annak fontosságát, hogy a tisztviselői kar kiválogatása a lehető legszélesebb földrajzi alapon történjék. A tisztviselők személyében megkívánt kellékekkel egyenértékű az, hogy a tisztviselői kar kiválogatása a lehető legszélesebb földrajzi alapon történjék. Nem helyes az az imperialista oldalról hangoztatott álláspont, hogy elsősorban az illető személyes arravalóságát kell figyelembe venni és csak egyenlő feltételek mellett kerülhet sor a földrajzi elosztás figyelembevételére. Ez az értelmezés lehetőséget adna olyan eljárásra, amely a földrajzi megoszlásra egyáltalában nincs tekintettel. Ténylegesen az a helyzet, hogy az ENSZ Titkárságában túlnyomó nagy többséggel a NATO-hoz tartozó államok állampolgárai foglalnak helyet.

A Főtitkár személyére vonatkozólag az Alapokmány nem tartalmaz külön minősítő kellékeket. Kétségtelen, hogy a tisztviselőkre vonatkozólag megállapított személyes kellékek a Főtitkára is vonatkoznak, s vele szemben még fokozottabb mértékben veendőek figyelembe.

Az ENSZ belső életében a Főtitkár hatáskörét döntően a Közgyűléshez és a három Tanácshoz való viszonya határozza meg.

A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányában a Főtitkárral kapcsolatban eltérés van a francia és az angol szöveg között. A 6. cikk (4) bekezdésében a francia szöveg szerint a Szövetség Főtitkára ebben a minőségben a Közgyűlésnek és a Tanácsnak a Főtitkára is. Az angol szöveg megfelelő bekezdése pedig a következőképpen szól: »A Főtitkár ebben a minőségében részt vesz a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács minden ülésén.« A hivatalos magyar fordítás az angol szöveget veszi alapul. Mi a pontos értelme az angol szövegben használt »act« kifejezésnek? Az act angol kifejezés nem passzív részvételt jelent, hanem aktív cselekvést és közreműködést, úgyhogy az angol szöveg többet jelent, mint az egyszerű részvételt, illetőleg a részvételnek bizonyos meghatározott aktív jellegű tartalmat ad. Ettől a szövegtől lényegesen eltér a francia szöveg, amely akkor, amikor megállapítja, hogy a Nemzetek Szövetségének Főtitkára egyszersmind a Közgyűlésnek és a Tanácsnak is Főtitkára, a Főtitkár hatáskörének tisztán adminisztratív és technikai jellegét húzza alá s így a két hivatalos szöveg között nemcsak szavakban van különbség, hanem nagyon lényegbevágó érdemi eltérés is van.

Az Alapokmányban az angol és a francia hivatalos szöveg között nincs eltérés. Mind a kettő ugyanazt a kifejezést használja (agit, illetőleg act), s

ezzel mind a kettő a Főtitkár bizonyos aktív közreműködésére utal.<sup>9</sup> A közreműködésnek erre a jellegére mutat a 99. cikk is, mely szerint a Főtitkár a Biztonsági Tanács figyelmét minden olyan ügyre felhívhatja, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartását véleménye szerint veszélyeztetheti. Ez a rendelkezés a Főtitkárnak a Biztonsági Tanáccsal kapcsolatosan kezdeményezési jogot ad. Kérdés, hogy ilyen kezdeményezési jog megilleti-e a Közgyűlésen, a másik két Tanácsban, s a Biztonsági Tanácsban olyan ügyre vonatkozólag is, amely véleménye szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását nem veszélyeztetheti?

A kérdés konkrét formában az I. Közgyűlésen az ún. iráni ügygel kapcsolatosan merült fel. Irán a Szovjetunióval szemben támasztott panaszának a Biztonsági Tanács napirendjére való tűzését kérte, majd ezt a panaszt visszavonta. A kérdés az volt, hogy ezzel a panasz automatikusan lekerül-e a Biztonsági Tanács napirendjéről, vagy a Biztonsági Tanácsnak az ügyben határozatot kell hoznia. Volt olyan felfogás, amely szerint az az ügy, amely a Biztonsági Tanács napirendjére kitétetett, többé nem tekinthető kizárólag az eredeti felek ügyének. Az akkori Főtitkár ebben az ügyben memorandumot kívánt átadni a Biztonsági Tanács soros elnökének. Az elnök azonban a memorandumot nem akarta elfogadni. Ezzel a Főtitkár jogi státusát érintő lényeges kérdés merült fel. Az Elnök a memorandumot végre is felolvastatta a Biztonsági Tanács ülésén, azután azt a javaslatot tette, hogy azt egy szakértő bizottság elé terjesszék megvizsgálás és javaslatlétel céljából. A bizottság kiküldése után az Elnök kijelentette, hogy az iráni kérdés törlésére vonatkozó javaslatot szavazás alá bocsátja. Többek hozzászólása után az Elnök elismerte azt a tévedését, hogy a főtitkári memorandumnak bizottság elé terjesztése után, mielőtt a memorandum kérdésében határoznának, szavazásnak nem lehet helye, s a határozathozatalt elhalasztották addig, amíg a szakértői bizottság véleménye megérkezik. A szakértői bizottság, mely a Biztonsági Tanács 11 tagjának képviselőiből, általában a delegátusok jogi tanácsadóiból alakult meg, hosszabb vita után egyhangúlag elfogadta a következő szöveget: »A Főtitkár, vagy az ő nevében eljáró képviselője akár szóbeli, akár írásbeli előterjesztést tehet a Biztonsági Tanácsnak bármely ez által tárgyalt ügyben«.

Ez a rendelkezés eltér attól, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács már előbb fogadott el felhatalmazva a Főtitkárt, hogy az ülésen az Elnök felkérése alapján felszólalhasson. Kérdéses volt, hogy a Főtitkár a Biztonsági Tanácsban csak az Elnök felhívására szólalhat-e fel, vagy saját kezdeményezésére is. A kérdésnek a Gazdasági és Szociális Tanácsban nem volt gyakorlati jelentősége, de a Közgyűlés szempontjából jelentősége volt, mert a Közgyűlés Elnöke (Spaak) két alkalommal nem adta meg a szót a Főtitkárnak, aki jelezte neki, hogy beszélni óhajt.<sup>10</sup> Ezzel a kérdés olyan értelemben nyert elintéztést, hogy a Főtitkár a Közgyűlésen és a Biztonsági Tanácsban, tehát ott,

<sup>9</sup> Kunznak az a megállapítása, hogy az Alapokmány 98. cikke szerint a Főtitkár a Közgyűlésnek és a három Tanács mindegyikének Főtitkára is (*J. Kunz: The legal position of the Secretary-General of the United Nations. The American Journal of International Law* XL kötet 786—792, közelebbről 789. lap) nem pontos. Az idézett cikk azt mondja ki, hogy a Főtitkár ebben a minőségben részt vesz a szóbanforgó testületi szervek ülésein s nem azt, hogy az ENSZ mint organizáció mellett külön a megnevezett testületeknek is főtitkára volna. E testületekkel kapcsolatos funkciói ENSZ-főtitkári minőségéből folynak.

<sup>10</sup> *Trygve Lie: In the Cause of Peace, The MacMillan Company — New-York, 1954., 82—88. lap.*

ahol politikai jelentőségű ügyek kerülnek tárgyalás alá, saját kezdeményezésére álláspontját akár szóban, akár írásban kifejezheti.

A Közgyűléssel való kapcsolatára vonatkozik az Alapokmány 98. cikke, melynek értelmében »a Főtitkár a Szervezet munkájáról a Közgyűlésnek évenként jelentést tesz«. Ez a jelentés nem a Főtitkár, hanem a Szervezet működésére vonatkozik, ennek következtében nem azzal a felelősséggel függ össze, amely a Főtitkárt a Közgyűléssel szemben terheli. A jelentés a dolog természete szerint a Szervezet munkájáról véleményt is nyilváníthat és a jövőre vonatkozó javaslatokat is tartalmazhat. Ennek következtében aktív részvételt jelent az ENSZ munkájában s nem egyszerűen adminisztratív jellegű tevékenység.

A Főtitkárnak a Közgyűléssel kapcsolatos feladatai között nagy jelentőségű, hogy a költségvetés tervezetét ő készíti el és azt a Közgyűlés adminisztratív és költségvetési ügyekkel foglalkozó Tanácsadó Bizottsága elé terjeszti. Ez a bizottság tesz jelentést a Közgyűlés V. Bizottságának, az Adminisztratív és Költségvetési Bizottságnak. A Főtitkárnak ez a szerepe sem egyszerűen adminisztratív jellegű, hanem kezdeményezést és javaslattevényt jelent. Ez a szerepe is azonban előkészítő jellegű és nem vonatkozik az ügyek érdemi eldöntésére.

Pénzügyi téren a Főtitkárnak egyéb teendői is vannak, ezek azonban már adminisztratív jellegűek.

Az ENSZ belső életében tehát a Főtitkárnak a szorosabb értelemben vett igazgatási feladatokon túlmenő funkciói is vannak.

A Főtitkárnak az ENSZ külső tevékenysége körébe tartozó funkciója az ENSZ részéről a tagállamokkal kötött szerződések letárgyalása és aláírása. Az aláírt szerződések az ENSZ illetékes főszervének jóváhagyását igénylik s így a Főtitkár szerepe az aláírásra is felhatalmazott állami képviselőjének felel meg, az elfogadás a ratifikáció jogi természetével bír.

Lehet, hogy a Közgyűlés kész szerződéstervezetet terjeszt jóváhagyás végett a tagállamok elé. Ilyenkor a Főtitkárnak a szerződés letárgyalására és aláírására vonatkozó szerepe eszik. Ez történt pl. az ENSZ privilégiumaira és mentességeire vonatkozó egyezménynél, melyet a Közgyűlés 1946. február 16-án hozott határozatával fogadott el, s amelyet hozzájárulás végett a tagállamok elé terjesztett.

Ez az Egyezmény fontos rendelkezéseket tartalmaz a tagállamokhoz való külső viszonyát illetően a Főtitkár hatásköre és privilégiumai tárgyában.<sup>11</sup>

A 17. bekezdés értelmében a Főtitkár jelöli ki a tisztviselőknek azon kategóriáit, amelyekbe tartozó személyekre az Egyezmény rendelkezései kiterjednek. A privilégiumok és mentességek, a Titkárság erre jogosított más tisztviselőitől eltérően, a Főtitkár és a főtitkárhelyettesek feleségét és kiskorú gyermekét is megilletik, a privilégiumok és mentességek terjedelme is más-ként van megállapítva, mert a Titkárság többi tagjaira vonatkozó taxatív felsorolás helyett őket mindazok a privilégiumok, mentességek, kivételek és könnyítések megilletik, amelyeket a nemzetközi jog a diplomáciai képviselők számára biztosít.

Az ENSZ az Egyezmény 24. bekezdése szerint utazási igazolványokat állíthat ki tisztviselői részére. Ezt az utazási igazolványt a tagállamok ható-

<sup>11</sup> Az egyezmény szövegét közli *Goodrich-Hambro* i. m. 652—658. lap. Magyarország az egyezményt az 1957. évi 15. tvr-rel cikkelyezte be.

ságai érvényes utazási okmány gyanánt fogadják el. A 27. bekezdés értelmében a Főtitkár, a főtitkárhelyettes és az igazgatók számára, amennyiben az Egyesült Nemzetek által kiállított utazási igazolvánnyal és az Egyesült Nemzetek ügyeiben utaznak, ugyanazok a könnyítések biztosítandók, amelyek a diplomáciai küldötteket illetik meg.

Az egyes államokkal kötött nemzetközi szerződések közül nagy jelentőségű az az egyezmény is, amelyet az Egyesült Nemzetek az Amerikai Egyesült Államokkal 1947. június 26-án kötött az Egyesült Nemzetek székhelye tárgyában. Ezt az egyezményt az Egyesült Nemzetek részére az akkori Főtitkár, az Egyesült Államok részéről pedig Marshall államtitkár írta alá. Az Egyezmény 28. bekezdése értelmében akkor lépett hatályba, amikor a Főtitkár az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének határozata által erre felhatalmazva és az Egyesült Államok megfelelő végrehajtó szerve, a Kongresszus megfelelő felhatalmazása alapján az erre vonatkozó jegyzéket kicserélte egymással.

Az Egyezmény a székhely-kerület jogi helyzetét úgy állapítja meg, hogy ott kifejezett ellenkező rendelkezések hiányában az Egyesült Államok szövetségi, állami és helyi joga érvényesül, s hogy a bíraskodás jogát az Egyesült Államok szövetségi, állami és helyi bíróságai gyakorolják azok felett az aktusok és ügyletek felett, amelyeket a székhely-kerületben foganatosítottak, az Egyesült Nemzeteknek azonban jogában áll a székhely-kerületre vonatkozólag szabályozást létesíteni azoknak a feltételeknek biztosítására, amelyek szükségesek funkcióinak teljes végrehajtása céljából. Az Egyesült Államok ama jogszabályai, amelyek nem egyeztethetők össze az ENSZ-nek ezzel a szabályozásával, nem alkalmazhatók a székhely-kerületben. Ha erre a kérdésre vonatkozólag vita támad az ENSZ és az Egyesült Államok között, az elsősorban közvetlen tárgyalás vagy egyéb alkalmas módon intézendő el. Ha ezek az eljárási módok nem vezetnek eredményre, az Egyezményben megállapított szabályozás nyer alkalmazást.

A székhely-kerület sérthetetlen. Az Egyesült Államok hatóságai — sem adminisztratív, sem bírói, sem katonai, vagy rendőri hatóságok — nem léphetnek be a székhely-kerület területére hivatalos funkciók végzése céljából csak a Főtitkár hozzájárulásával és az általa megállapított feltételek mellett. A székhely-kerületben menedékjogot biztosítani azonban nem szabad. Az Egyesült Nemzetek a székhely-kerületből kiutasíthat egyeseket az ott hatályban levő rendelkezések megsértése vagy egyéb okok miatt.

A Főtitkárnak a székhely-kerülettel kapcsolatos jogállása hasonló ahhoz, amely a diplomáciai képviselőket a követség helyiségeiben megilleti.

Ha az ENSZ és az Egyesült Államok között vita támad ennek az Egyezménynek vagy bármely kiegészítő rendelkezésnek értelmezése és alkalmazása tárgyában, amennyiben a vita közvetlen tárgyalás útján nem intézhető el, azt három tagú választott bíróság elé kell terjeszteni, amelynek tagjai közül egyet a Főtitkár, egyet az Egyesült Államok államtitkára nevez ki, a harmadikat pedig ők ketten választják meg, vagy ha ők megegyezni nem tudnak, a Nemzetközi Bíróság elnöke nevez ki.

A Főtitkár vagy az Egyesült Államok kérheti a Közgyűlést, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérjen minden jogi kérdésben, amely az Egyezmény alkalmazása során felmerül. A Bíróság véleményének megérkezéseig a három tagú választott bíróság ideiglenes döntéséhez mind a két fél köteles alkalmazkodni, azután a választott bíróság végleges döntést hoz, figyelembe véve a Nemzetközi Bíróság által adott véleményt.

Az ENSZ megállapodást kötött más államokkal is, amelyeknek területén a Szervezet vagy annak valamelyik szerve működött. Ilyenek a francia kormánnyal a Közgyűlés III. és VI. ülésszakának Párizsban történt összehívásával kapcsolatos megállapodások, a chilei kormánnyal a Gazdasági és Szociális Tanács santiagoói ülésszaka alkalmával kötött megállapodás, a svájci kormánnyal a genfi központ tárgyában kötött ideiglenes megállapodás, a holland kormánnyal a Nemzetközi Bírószág tagjainak és más személyeknek mentességei és kiváltságai tekintetében létrejött levélváltás stb.<sup>12</sup>

Az ENSZ nevében nemcsak a Közgyűlés köthet nemzetközi szerződéseket. Az Alapokmánynak vannak kifejezett rendelkezései a Biztonsági Tanács s a Gazdasági és Szociális Tanács részéről kötendő nemzetközi szerződésekre vonatkozólag. Az Alapokmány 43. cikke értelmében a Biztonsági Tanács megállapodásokat létesít a Szervezet egyes tagjaival vagy a Szervezet tagjainak csoportjával arra nézve, hogy az illető állam vagy államcsoport a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges minő fegyveres erőt fog az Egyesült Nemzetek rendelkezésére bocsátani. Ezek a megállapodások tudvalevően még nem jöttek létre. A Gazdasági és Szociális Tanács a szakosított intézményekkel köthet megállapodásokat. A Főtitkár ezeknek a szerződéseknek a megkötésénél is közreműködik.

Ami a gyámsági területekre vonatkozó megállapodásokat illeti, ezeket a gyámságot gyakorló állammal nem az ENSZ köti. Az Alapokmány 79. cikke értelmében minden egyes gyámsági rendszer alá helyezett terület gyámságára vonatkozó szabályokat, valamint azok megváltoztatását vagy módosítását is a közvetlenül érdekelt államok közötti megállapodás határozza meg. A megállapodások jóváhagyása, amennyiben hadászati jelentőségű körzetekre vonatkozik, a Biztonsági Tanács, egyébként a Közgyűlés hatáskörébe tartozik. A Főtitkárnak itt a jóváhagyás körében van bizonyos igazgatási jellegű szerepe.

Az ENSZ nemcsak a tagállamokkal köthet nemzetközi megállapodásokat, hanem olyan államokkal is, amelyek az ENSZ-nek nem tagjai. Az Alapokmány 32. cikke értelmében »minden olyan államot, amely nem tagja az Egyesült Nemzeteknek, ha a Biztonsági Tanács által vizsgált vizzályban érdekelt fél, meg kell hívni arra, hogy a vizzályra vonatkozó vitában szavazati jog nélkül részt vegyen. A Biztonsági Tanács állapítja meg azokat a feltételeket, amelyeket helyeseknek tart olyan állam részvétele tekintetében, amely nem tagja a Szervezetnek«. E rendelkezésből úgy látszik, mintha itt a Biztonsági Tanács egyoldalú elhatározásáról volna szó. Az államok szuverenitásából azonban szükségképpen következik, hogy a nem-tagállam a meghívást nem köteles elfogadni s nem köteles azoknak a feltételeknek az elfogadására sem, amelyeket a Biztonsági Tanács az ő részvétele tekintetében megállapít. Szükséges tehát, hogy az ilyen esetekben az ENSZ és a nem-tagállam között megállapodás jöjjön létre, s e megállapodás megkötésénél a Főtitkárnak éppen úgy szerepe van, mint azoknál a megállapodásoknál, amelyek az ENSZ és valamely tagállam viszonyában kötöttek. Ha egy nem-tagállam az ENSZ-szel megállapodást köt, ez részéről az ENSZ nemzetközi jogalanyiségének legalább is a konkrét esetre vonatkozó elismerését jelenti. Ez az elismerés jogi természetét tekintve hasonlít az állam de facto elismeréséhez, amelynek a lényege az, hogy az új állam nem véglegesen és nem minden vonatkozásban ismertetik el a nemzetközi jog alanyaként.

<sup>12</sup> Haraszti György: i. m. 38. lap.

Az ENSZ külső funkciói körébe tartozik a Biztonsági Tanács, illetőleg a Közgyűlés tevékenysége a béke és biztonság fenntartása érdekében az olyan helyzet és viszály tárgyában, amely a nemzetek közt súrlódást okozhat vagy viszályt vonhat maga után. Itt, amennyiben az eset tagállammal kapcsolatos, érdekes helyzet áll elő, a tagállam nemcsak az ENSZ-szel szembenálló fél, mely ügyével foglalkozik, hanem egyszersmind maga is tagja az eljáró nemzetközi szervezetnek. Lényegében ugyanez a helyzet az ENSZ-nek a tagállamokkal kötött nemzetközi szerződéseinél is. Különösen érdekes, ha az illető tagállam tagja a Biztonsági Tanácsnak. Igaz ugyan, hogy az Alapokmány 27. cikkének 3. pontja értelmében a viszályok békés rendezésére vonatkozó eljárás során hozott határozatoknál a viszályban érdekelt félnek tartózkodnia kell a szavazástól, s így jogállása lényegileg azonos ama tagállamával, amely nem tagja a Biztonsági Tanácsnak, s szavazati jog nélkül vesz részt a Biztonsági Tanács elé terjesztett kérdés megvitatásában, de ez a korlátozás nem vonatkozik arra az eljárásra, amelyet a Biztonsági Tanács a béke veszélyeztetése, a béke megszegése vagy támadó cselekmények esetében foganatosít (VII. fejezet). Ez eljárása során az érdekelt tagállam már kettős minőségben szerepel, egyrészt érdekelt fél, melyre az eljárás vonatkozik, másrészt maga is teljes jogú tagja az eljáró szervnek. Helyzete tehát egyaránt beletartozik az ENSZ belső és külső funkciói körébe. Ez a kettősség megvan a Főtitkárnak az ilyen ügyekben kifejtett funkcióinál is.

Ha a Főtitkár az ENSZ képviselőjében nemzetközi konferencián vesz részt, helyzete a Közgyűlésen s a Tanácsokban elfoglalt helyzetével azonos. Nem vesz részt a határozathozatalban, nem aláíró fél, csak tájékoztató s tájékoztatást szerző szerepe van. Előkészítő szerepet játszik akkor, ha ő, illetőleg a Titkárság dolgozza ki a konferencián megvitatás alá kerülő egyezmény-tervezetet.<sup>13</sup>

A külső funkciók körébe tartoznak a Főtitkárnak a tagállamokkal folytatott tárgyalásai az illető tagállam területén. Az ENSZ-nek mind az első főtitkára, Tryge Lie, mind Dag Hammarskjöld sokszor tettek, illetőleg tesznek látogatást az egyes tagállamokban, hogy ott az illetékes államférfiakkal megbeszéléseket folytassanak olyan kérdésekről, amelyek lényegesek az ENSZ és az illető tagállam közötti kapcsolat szempontjából. Ezek a megbeszélések, amelyekről rendszerint hivatalos kommunikét is adnak ki, informatív jellegűek. Azt a célt szolgálják, hogy a Főtitkár számára tájékoztatást nyújtsanak az illető kérdésnek az ENSZ elé terjesztésével kapcsolatosan. A Főtitkár e tárgyalásoknak során nem köthet az ENSZ-t kötelező megállapodásokat. Ez a szerepe azokkal a megbeszélésekkel azonos, amelyeket a diplomaták folytatnak az elfogadó állam illetékes hatóságaival. Egészen pontosan annak az utazó nagykövetnek a jogállásával azonos, akit az Északamerikai Egyesült Államok küld ki nem egy meghatározott helyre akkreditálva, hanem abból a célból, hogy különböző államokban tárgyalásokat folytasson az Egyesült Államok elnökének tájékoztatása céljából.

A Főtitkárnak lehetnek funkciói két tagállam egymás közötti kapcsolatában is. Így megvan annak lehetősége, hogy a két állam között felmerült viszály esetén mint közvetítő járjon el. A közvetítést saját kezdeményezésére

<sup>13</sup> V. ö. *Giraud*: i. m. és *Shabtai Rosenne*: *United Nations Treaty Practice*. *Recueil des Cours* t. 86., 281–444. lap, közelebbről Chapter IV. The Secretary — General 414–430. lap.



is felajánlhatja. Az érdekelt államok ezt a szolgálatot természetesen nem kötelesek elfogadni.

A Főtitkárnak a tagállamokhoz való külső viszonyát illeti az Alapokmány az a rendelkezése is, hogy a tagállamok az általuk kötött nemzetközi szerződéseket kötelesek a Titkárságnál beiktatni. (102. cikk 1. pont.) A beiktatásnál a Titkárság által végzett teendő igazgatási jellegű. A Főtitkárnak semmi érdemben intézkedő funkciója nincs. A betérjesztett szerződéseket nem vizsgálhatja felül és a beiktatást nem tagadhatja meg. Tisztán adminisztratív jellegű az a kötelessége is, hogy a beiktatott szerződéseket közzé kell tennie.

A szerződések beiktatásától különbözik az az eset, amikor a szerződő felek abban állapodnak meg, hogy az általuk kötött szerződésre vonatkozó ratifikációs okmányokat az ENSZ Titkárságánál helyezik el. A Titkárságnak, illetőleg a Főtitkárnak a szerepe ebben az esetben is igazgatási jellegű.<sup>14</sup>

Az ENSZ szervei által követett gyakorlatra vonatkozó publikáció<sup>15</sup> a most felsorolt funkciókat reprezentatív funkcióknak nevezi. Ez az elnevezés annyiban nem helytelen, hogy a Főtitkár ezekben az esetekben tényleg az ENSZ képviselőjében jár el s e funkciója körében az érdekelt tagállammal szemben az ENSZ-t reprezentálja. Nézetem szerint azonban helyesebb reprezentatív funkciója alatt azokat érteni, amelyek tisztán ceremóniális jellegűek. Ebbe a kategóriába tartozik a tagállamok államfőinek az ENSZ székhelyén való ünnepélyes fogadása, amely szintén a Főtitkár hivatalos jellegű funkciói közé tartozik.

Az ENSZ nemcsak államokkal köthet nemzetközi szerződéseket. Az Alapokmány 63. cikke értelmében a Gazdasági és Szociális Tanács az ún. szakosított intézményekkel köthet megállapodásokat, amelyek meghatározzák az illető intézmény és a Szervezet kapcsolatának feltételeit. Ezekhez a megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására van szükség. A Főtitkár közreműködik ezeknek a megállapodásoknak a megkötésénél, ugyanolyan szerepet játszik, mint az ENSZ-nek a tagállamokkal kötött nemzetközi szerződéseinél.<sup>16</sup> Az idevonatkozó egyezmények egy része (így ILO-val, a FAO-val, az UNESCO-val és az ICAO-val kötött egyezmény) azt a rendelkezést tartalmazza, hogy az ENSZ főtitkára és az érdekelt szakosított intézmény főigazgatója megállapodásokat létesíthet az egyezmény kiegészítésére, amennyiben ez kívánatosnak látszik a két szervezet együttműködése során tett tapasztalat alapján.

Ez a rendelkezés a Főtitkárt az illető szakosított intézménnyel való kapcsolatban jogalkotási hatáskörrel ruházza fel. Az idézett szakaszban nincs kifejezett rendelkezés arra vonatkozólag, hogy a kiegészítő megállapodásokat jóváhagyás végett a Közgyűlés elé kell terjeszteni.

Az Alapokmány 71. cikke értelmében a Gazdasági és Szociális Tanács minden megfelelő intézkedést megtehet abból a célból, hogy olyan nem-kormányzati szervezetekkel, amelyek a hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, tanácskozásokat folytasson. Ilyen intézkedést nemcsak nemzetközi szervek, hanem ott, ahol helyénvaló, a Szervezet érdekelt tagjaival való előzetes tanácskozás után az országos szervek tekintetében is tehet. A Gazdasági és Szociális Tanács

<sup>14</sup> Vö. Sh. Rosenne i. m. 414—430. lap.

<sup>15</sup> Répertoire id. köt. 167—177. lap.

<sup>16</sup> E megállapodások egy részét közli a Year-book of the United Nations 1946—47. évi kötete. 679. és k. l.

ciális Tanács ezekkel a nem-kormányzati szervezetekkel nem megállapodásokat köt, hanem egyoldalú határozatokat hoz a számukra biztosított jogállás tekintetében. A Főtitkárnak ezzel kapcsolatosan is vannak funkciói egyrészt a Gazdasági és Szociális Tanács elé terjesztendő javaslatok formájában, másrészt pedig a tényleges együttműködés lebonyolítása terén. A Főtitkár külső funkciói tehát nemcsak az államokkal és a nemzetközi szervezetekkel szemben merülnek fel, hanem vannak feladatai, amelyek társadalmi szervezetekkel való együttműködést célozzák.

A Főtitkár külső funkciói közé tartozik a tájékoztatási szolgálat. Ezt a feladatot a Főtitkár irányítása és felelőssége mellett a Titkárság külön osztálya látja el. A Főtitkár és a Titkárság jogi helyzetéből következik, hogy ez a tájékoztatás nem állítható egyes államok vagy államcsoportok politikai törekvéseinek szolgálatába. A tájékoztatásnak hű és tárgyilagos képet kell adnia az ENSZ munkájáról és a Főtitkár felelősség terheli, hogy ettől a célkitűzéstől a tájékoztatás ne térjen el.

Az ENSZ külső funkciói között különösen nagy jelentőségűek azok, amelyek bizonyos, az ENSZ által hozott határozatoknak a tagállamok részéről történő végrehajtásával kapcsolatosak, s amelyeknél a határozat végrehajtása a tagállamok részéről bizonyos, a saját területükön foganatosítandó eljárást tételez fel.

A Biztonsági Tanácsot illetően a 25. cikk szerint a Szervezet tagjai meg egyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmány-nak megfelelően elfogadják és végrehajtják. A Biztonsági Tanácsot illetően tehát a tagállamokat a végrehajtás kötelezettsége terheli. A Biztonsági Tanácsnak joga van a végrehajtást ellenőrizni és e tekintetben megfelelő intézkedéseket tenni. Ez intézkedések foganatosításánál a Főtitkárnak nagy jelentőségű szerepe van, de saját kezdeményezésére nem tehet lépéseket, idevonatkozó ténykedése mindig a Biztonsági Tanács külön megbízásán alapszik. A konkrét esetben a Biztonsági Tanács állapítja meg a Főtitkár teendőinek természetét és terjedelmét.

Az ENSZ határozatainak végrehajtása terén különösen jelentős szerephez jut a Főtitkár akkor, ha megbízatásának teljesítése céljából az ENSZ fegyveres erőt bocsát rendelkezésére.

Az a gondolat, hogy az ENSZ határozatainak végrehajtására fegyveres erővel rendelkezék, a palesztinai ügygel, közelebbről Bernadotte grófnak, az ENSZ palesztinai képviselőjének és Sérot ezredesnek, az ENSZ palesztinai megfigyelőjének meggyilkolásával kapcsolatban merült fel. A Főtitkár, Trygve Lie, 1948 szeptemberében javasolta az ENSZ őrségének megszervezését. Malik, a Szovjetunió képviselője a Közgyűlés Politikai Bizottságában rámutatott arra, hogy az Alapokmányban nincs semmiféle rendelkezés, amely a Főtitkárnak jogot biztosítana fegyveres őrség kreálására, és az azzal való rendelkezésére. Az ENSZ egyedüli szerve, amelynek fegyveres erő rendelkezésére állhat, a Biztonsági Tanács. Hangsúlyozta, hogy a tervnek a Biztonsági Tanács ellen irányuló politikai tendenciája van. Hasonló álláspontot fejtett ki Lengyelország és Jugoszlávia képviselője is.

A Közgyűlés 1949. november 22-én az eredetileg tervezett őrség helyett az ENSZ mozgószolgálatát szervezte meg, mely részben az ENSZ székhelyén, részben az ENSZ által kiküldött missziókkal kapcsolatosan volt hivatva tevékenységet kifejteni.

A Közgyűlés november 22-i ülésén az idevonatkozó javaslat tárgyalása során Tsarapkin, a Szovjetunió delegátusa kifejtette, hogy a mozgószolgálat megszervezésének az Alapokmányban semmi alapja nincs. A javaslat a Főtitkárnak olyan funkciókat és hatalmat kívánt biztosítani, amelyek tényleg vizsályok és helyzetek rendezésével függnek össze. A Közgyűlés a javaslatot 48 szavazattal 5 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta.<sup>17</sup>

A fegyveres erő kérdése újból felmerült 1956-ban az Egyiptom elleni agresszióval kapcsolatosan. Az 1956. évi Közgyűlés határozta el az ENSZ szükség esetére szóló fegyveres erejének (Force Internationale d'urgence des Nations Unies. FUNU) a megszervezését, hogy biztosítsa és ellenőrizze az ellenségeskedések megszüntetését a Közgyűlés november 2-án hozott határozatának rendelkezései szerint.<sup>18</sup>

A november 7-i ülésen a Főtitkár jelentést terjesztett elő, amely vizsgálat tárgyává tette azokat az elvi kérdéseket, amelyek a nemzetközi rendőri erő megszervezésével összefüggnek. E szerint a fegyveres erő parancsnoka működéséért végső fokon a Közgyűlésnek és a Biztonsági Tanácsnak vagy ezen organumok valamelyikének felelős. Hangsúlyozta a főtitkári jelentés, hogy a fegyveres erő megszervezés ideiglenes jellegű s missziójának tartama a konkrét konfliktusból előálló szükségletekre korlátozódik. A fegyveres erő nem járhat el azon állam kormányának hozzájárulása nélkül, melynek területén működik. A november 7-i ülésen a Szovjetunió képviselője kijelentette, hogy az a határozat, amely a Közgyűlés döntése alapján nemzetközi fegyveres erőt szervez, ellentétben áll az Alapokmánnyal, mert ez a fegyveres erő Egyiptom területén fog állomásozni a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül. A szavazástól tartózkodott.

1957. február 22-én a Közgyűlésen a Főtitkár külön jelentést olvasott fel az Egyiptom—Izrael-i konfliktussal kapcsolatban a FUNU-ra vonatkozólag. A Szovjetunió delegátusa ismételten hangsúlyozta, hogy az ENSZ fegyveres erejének megszervezése kizárólag a Biztonsági Tanács joga, s nem tartozik a Közgyűlés hatáskörébe.<sup>19</sup> A költségeket nézete szerint azoknak az államoknak kellene viselniük, amelyek az agressziót elkövették.

Ez az ülés hagyta jóvá azt a megállapodást, amelyet a Főtitkár a Közgyűlés által alkotott tanácsadó testülettel együttműködve az egyiptomi kormányral kötött a FUNU-nak Egyiptom területén való jogi helyzete tárgyában.

Az ENSZ különleges politikai bizottságának 1958. október 28-i ülésén a Főtitkár jelentést mutatott be a FUNU 1957. október óta folytatott működéséről. E szerint az ENSZ-nek biztosítania kell a jogot, hogy katonai erejének összetételére vonatkozólag maga döntsön, de természetes, hogy az érdekelt állam, amikor hozzájárulását adja annak területén való működéséhez, nem lehet közömbös a fegyveres erő összetételét illetőleg. Az esetleges nézeteltérések elkerülése céljából két elv következetes betartása szükséges: egyrészről, hogy a fegyveres erőbe nem lehet becsatolni a Biztonsági Tanács állandó tagjainak fegyveres erejét, másrészről azoknak az államoknak egységeit, melyek földrajzi helyzetüknél vagy más okoknál fogva úgy tekinthetők, mint amelyeknek az adott esetben speciális érdekei fűződnek ahhoz a kérdéshez, amely fegyveres erő megszervezésének okát képezi.

<sup>17</sup> Bulletin des Nations Unies Vol. 7 (1949) 601—602. lap.

<sup>18</sup> Revue des Nations Unies. V. évf., (1956), No. 11. 27 és k. l.

Az Alapokmány értelmében a FUNU fegyveres ereje nem használható fel olyan kérdésekben, amelyek lényegileg az állam belső joghatósága körébe tartoznak. A Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács kifejezett hozzájárulása nélkül a Főtitkár nem tekinthető felhatalmazottnak arra, hogy egy tagállamtól katonai személyzetet kérjen az elhatározott katonai operációk számára. A Közgyűlés határozata alapján tanácsadó testület szervezetet a Főtitkár elnöke alatt abból a célból, hogy az a FUNU-nak segítségére legyen. A cél nem az, hogy megossza a felelősséget, vagy a Szervezet működésének hatásságát csökkentse. A Bizottságot a Főtitkár és az ő munkatársai minden vonatkozásban informálják, de a Főtitkár feladata, hogy a végső döntést meghozza, mint az operációk végrehajtásának felelőse.<sup>19</sup>

Az ENSZ fegyveres ereje legújabbban Kongóval kapcsolatban jutott ismét szerpehez. A Kongói Köztársaság kormánya kéréssel fordult az ENSZ-hez katonai segítség tárgyában. E beadvány szerint a Kongói Köztársaság kormányának sürgős katonai segítségre van szüksége, tekintettel arra, hogy Belgium a közte és Kongó között 1960. június 29-én kötött barátsági szerződés megsértésével fegyveres erőket küld Kongóba.

A Biztonsági Tanács július 13-i ülésén a Főtitkár megállapította, hogy a kongói nehézségek a belső rend fenntartása és az emberi élet védelme terén jelentkeznek. De ezek a nehézségek nemzetközi jellegűek, tekintettel arra, hogy természetüknél fogva más államokat is érintenek. A kongói kormánynak bizonyos átmeneti időben nehézségei lehetnek a rend fenntartása terén. Ennek következtében javasolta, hogy az ENSZ tegyen eleget a kongói kormány kérésének. A fegyveres erőnek azon elvek szemelőtt tartásával kell eljárniok, amelyek a Főtitkárnak 1958-ban előterjesztett jelentésében foglaltatnak. Az adott esetben afrikai államok katonai egységeinek alkalmazása nem kizárt, de ki van zárva, hogy a katonai erőben a Biztonsági Tanács állandó tagjainak egységei részt vegyenek.

A Biztonsági Tanács eleget tett a Kongói Köztársaság kormánya kérésének s ENSZ fegyveres erőt küldött Kongóba. Ennek a fegyveres erőnek a működése és a Főtitkár ezzel kapcsolatos szerepe — mint erről később szó lesz — súlyos kritikát váltott ki s a Főtitkárság átszervezésére irányuló indítványhoz vezetett.<sup>20</sup>

### III.

A Főtitkárnak a Közgyűlés és a Tanácsok munkájában való részvétele nagy jelentőségű. Ő ezeknek a testületeknek egyetlen tagja, aki nem tagállam delegátusaként foglal ott helyet, ennek következtében jogilag nem egyes államok kormányának álláspontját képviseli. Míg a nevezett főszervek egyes delegátusai saját kormányukkal szemben tartoznak felelősséggel, a Főtitkár és a Titkárság egyedül az organizációnak, tehát a tagállamok közösségének felelős.

<sup>19</sup> Revue des Nations Unies. 6. évf. (1957) No. 2., 19. és k. lap.

<sup>20</sup> Revue des Nations Unies 7. évf. (1958) No. 11. 35 és k. 1.

<sup>21</sup> Revue des Nations Unies 9. évf. (1960) No. 7. 25 és k. 1.

*Trygve Lie* emlékirataiban<sup>22</sup> felveti a kérdést, hogy a fejlődés a Főtitkár szerepét illetően milyen irányban halad?

Kifejti, hogy az egyik álláspont szerint a Főtitkár inkább, mint bárki más, a Szervezetet mint egészet szimbolizálja s mint kifejezetten nemzetközi organum, hivatva van az összes népek akaratát kifejezésre juttatni. Feladata nem egyszerűen az, hogy az Egyesült Nemzetek tanácskozásainak szolgálatára legyen, hanem törekednie kell arra, hogy a vitákat befolyásolja. A Nemzetek Szövetségének első főtitkára túlságosan visszahúzódo szerepet töltött be. Az Egyezségokmány kevés alapot szolgáltatott politikai aktivitására, ezzel szemben az ENSZ főtitkárának a nemzetközi gondolat és akció vezetőjének kell lennie, ki hivatva van arra, hogy a tagállamokat kiragadja nacionalista elgondolásaiból. Az egyes államok delegátusai a problémákat saját nemzeti szempontjukból vizsgálják, de a problémáknak igazán a nemzetközi érdekből való megoldása több mint a nemzeti álláspontok summázása, a Főtitkár hivatva van arra, hogy a magasabb nemzetközi megoldásokat előmozdítsa.

Másrészről vannak, akik a Nemzetek Szövetsége első főtitkára, Sir Eric Drummond által követett gyakorlatot látják kívánatosnak folytatni. Sir Eric Drummond a kulisszák mögött nagy jelentőségű szerepet játszott, mint közvetítő, a tagállamok között, de a nyilvánosság elé nem lépett. Nem követett független nemzetek-szövetségbeli politikát, nem kísérelte meg, hogy a közhangulatot egy vagy más úton befolyásolja, nem szimbolizálta a Nemzetek Szövetségét. Mint adminisztrátor nagy jelentőségű munkát végzett, kialakított egy nemzetközi adminisztratív szolgálatot, mely nem az egyes kormányoknak, hanem a Nemzetek Szövetségének mint egésznek tartozott felelősséggel. *Trygve Lie* úgy látja, hogy az Alapokmálynak nem volt intenciója, hogy Sir Eric Drummond koncepciója folytattassék az Egyesült Nemzetek Szervezetében. Az a szerep, amelyet az Alapokmány a Főtitkár számára biztosít, szerte a két szélső álláspont között foglal helyet.

Nem vitás, hogy az ENSZ-főtitkár nemzetközi jogi helyzete más, mint a Nemzetek Szövetsége Főtitkáráé volt. Mint *Kunz* mondja,<sup>23</sup> felülmúlja azt. Ez a helyzet az Alapokmány szerint is. Az ENSZ Főtitkárának nemcsak igazgatási funkciói vannak, maga az Alapokmány is biztosít számára egyrészt az igazgatáson túlmenő intézkedési jogot, másrészről részvételi lehetőséget politikai jellegű ügyekben.

Az intézkedés síkján a Főtitkárt illeti meg a jog, hogy a Közgyűlés által megállapított szabályok szerint a Titkárság tisztviselőit kinevezze. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya értelmében a Főtitkár a Titkárság személyzetét a Tanács hozzájárulásával nevezteti ki. Igaz, hogy ez a hozzájárulás a gyakorlatban üres formasággá vált. A Főtitkár, az idevonatkozó rendelkezések értelmében — mint láttuk —, jogosítva van a Szakosított Intézményekkel kötött megállapodások végrehajtása tárgyában az intézmény főigazgatójával kiegészítő megállapodásokat kötni. Ez bizonyos szűk korlátok közt a jogalkotás terén biztosít számára intézkedési jogot. Intézkedési jogot ad számára az 1947-i békeszerződésnek az a már említett rendelkezése is, amely bizonyos előfeltételek fennforgása esetén egy a szerződés értelmezése tárgyában döntésre hivatott bizottság harmadik tagja kinevezésének jogát biztosítja számára. Ezek az intézkedést biztosító jogok szűkkörűek, bizonyos előre megállapított szabályok szerint s ellenőrzés, illetőleg utólagos jóváhagyás mellett

<sup>22</sup> I. m. 40 és köv. lap.

<sup>23</sup> I. m. 792. lap.

gyakoroltatnak, de tényleg lehetőséget adnak arra, hogy bizonyos politikai törekvések szolgálatára legyenek beállíthatók.

Ugyanez a helyzet azoknál a funkcióknál is, amelyek a Közgyűlés és a Tanácsok munkájában biztosítanak részvételt a Főtitkár számára. Intézkedési joga itt sincs, de részvételével politikai törekvéseket szolgálhat.

A hatályos nemzetközi jogszabályok nem zárják ki olyan fejlődés lehetőségét, amely a Főtitkárt a nemzetközi életben fontos szerepet játszó tényezővé teszi. Ez a törekvés az imperialista államok, elsősorban az USA részéről tényleg meg is van, szorosan összefügg azzal a törekvéssel, amely az egész Szervezetet az ő politikai céljaira akarja beállítani. A Főtitkár nemzetközi jogállásának kérdése ezért nagy jelentőségű az ENSZ s az egész nemzetközi jog jövője szempontjából.<sup>24</sup>

Az a körülmény, hogy a Főtitkárnak a Biztonsági Tanács, illetőleg a Közgyűlés által hozott határozatok végrehajtása céljából fegyveres erő áll rendelkezésére, éppen e törekvések szempontjából komoly aggodalomra ad okot. A Főtitkárnak az a ténykedése, amely az ügyek előkészítésében áll, nem teszi lehetővé, hogy a Főtitkár az ügyeket az eljárásra illetékes főszerv akaratától eltérően irányítsa. Javaslati szükségképpen az eljárni illetékes testület elé kerülnek, s az dönt, hogy a Főtitkár előterjesztéseit elfogadja-e vagy sem. Más a helyzet a határozatok végrehajtása tekintetében. Az ENSZ különböző főszervei által hozott határozatok nem szükségképpen egyértelműek. Rendszerint nem tartalmazznak a részletekre kiterjedő megállapításokat, sokszor azért sem, mert a Testület tagjai között a megegyezés a részletkérdésekben nem mindenkor biztosítható. A Főtitkár a végrehajtás során értelmezi a hozott határozatot és megvan a lehetősége annak, hogy az általa adott értelmezés a határozatot hozó Testület, illetőleg az abban helyet foglaló tagok egy részének elgondolásait nem fedi. Ha a Főtitkárnak fegyveres erő áll rendelkezésére, saját elgondolásainak érvényt is tud szerezni. Igaz ugyan, hogy az eljáró Testülettel szemben felelősség terheli. Ez a felelősségrevonás azonban esetleg csak a helytelenül megtett intézkedések foganatosítása után történik meg, s akkor is kétséges, hogy ha a Testület tagjai nincsenek ugyanazon az állásponton, tényleg mennyiben realizálható.

Abban az esetben, ha a végrehajtás valamely tagállam közreműködését tételezi fel, ennek az államnak magatartása meghiúsítja azt, hogy a Főtitkár a határozatnak bizonyos politikai célok szolgálatában álló értelmet adjon. Kongó esetében a helyzet azért vált különösen nehézé, mert itt nem volt olyan szilárd államhatalom, amely szuverenitásának védelme érdekében a Főtitkár által tett intézkedésekkel szembehelyezkedhetett volna. Az ENSZ a kongói kérdésben kijezetten azt a feladatot vállalta, hogy a rend fenntartásáról gondoskodik és az ENSZ csapatok jelenlétében történt meg a törvényes miniszterelnök és két társának letartóztatása, majd meggyilkolása, megindult a politikai üldözés, az ENSZ-csapatok, amelyeknek feladata lett volna ezeknek a visszaéléseknek a megakadályozása, tétlenül nézte az akciókat.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> A Főtitkár nemzetközi jogi helyzetének alakulása szempontjából nem közömbös, hogy az ENSZ Főtitkárai eddig a kisállamok államférfiai sorából kerültek ki, a Nemzetek Szövetségének Főtitkárai pedig nagyhatalmak polgári funkcionáriusai voltak. (Kunz i. m. 789. lap.)

<sup>25</sup> Az ENSZ-nek kongói szerepére vonatkozólag E. M. Miller: *Legal Aspects of U. N. Action in the Congo*. The American Journal of International Law Vol. 55, 1961. 1—28. lap.

Kétségtelen, hogy a Főtitkár a hatályos nemzetközi jogszabályok értelmében semmiképpen nem tekinthető önálló politikai tényezőnek, ki az ENSZ-nek, mint nemzetközi szervezetnek politikai törekvéseit van hivatva kifejezésre juttatni és megvalósítani. Az ENSZ-nek ilyen önálló, a tagállamok elhatározásától független célkitűzése nem lehet. Az ENSZ akaratát az Alapokmányban meghatározott szervek törvényes határozatai juttatják kifejezésre. Ezekben a határozatokban mindig a tagállamok akarata nyilatkozik meg. Az ENSZ főszerveiben az egyes államcsoportok elgondolása sokszor élesen szembekerül egymással. A Főtitkár nincs abban a helyzetben, hogy ezektől az elgondolásoktól eltérő harmadik álláspontot képviseljen. Az ENSZ-en belül tehet kísérleteket az ellentétek kiegyenlítésére, de a végrehajtás során egy külön ENSZ-álláspontot nem képviselhet. Ezzel függ össze, hogy a Főtitkár helyzetét mindig az egyik államcsoport érdekeinek szolgálatába állítja s ez az államcsoport következetesen az imperialista államok csoportja. A Főtitkárnak a kongói kérdésben tanúsított magatartása indította Hruscsov elvtársat, a Szovjetunió miniszterelnökét arra, hogy az ENSZ Közgyűlés XV. ülészakának szeptember 23-i ülésén éles kritikát gyakoroljon a Főtitkárral szemben. Megállapította, hogy Hammarckjöld formailag elítélte ugyan a gyarmatosítókat, de tényleg az ő politikájuk eszköze lett. Szembehelyezkedik Kongó törvényes kormányával és támogatja azoknak a törekvéseit, akik arra hivatkoznak ugyan, hogy a Kongói Köztársaság függetlenségéért harcolnak, de tényleg azoknak a gyarmatosítóknak érdekeit szolgálják, akik pénzelik őket. Erre tekintettel szükségesnek tartotta, hogy a Titkárság legfőbb vezetése átalakíttassék. Kijelentette, hogy igazságosnak és célszerűnek tartja, hogy az ENSZ végrehajtó szervét ne egy személy képviselje: a Főtitkár, hanem három olyan személy, akik bírják a Szervezet bizalmát. Nem lényeges, hogy milyen nevet kap ez a szerv, de lényeges az, hogy képviselve legyenek benne a nyugati hatalmak katonai blokkjához tartozó államok, a szocialista és a semleges államok.<sup>26</sup>

A Főtitkár a szeptember 26-i ülésen reflektált az ellene felhozott vádakra. Felszólalása a kongói eseményekkel kapcsolatos magatartását igyekezett igazolni. Hruscsov elvtárs a Közgyűlés október 3-i ülésén újból felszólalt ebben a kérdésben, hangsúlyozva azt, hogy a Főtitkárság átszervezésének ügyét azért hozta napirendre, mert őszintén kívánja az ENSZ normális működését úgy, hogy az számoljon valamennyi ország népének az érdekeivel és ne csupán az államok egy csoportjának vagy éppen bizonyos köröknek az érdekeire legyen tekintettel. Lehetetlen az, hogy a Főtitkár a Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács határozatainak végrehajtásánál egyaránt figyelembe vegye a kapitalista és a szocialista államok, valamint a semleges államok érdekeit. Valamennyien láthatjuk, hogy az imperialista államok milyen hevesen védik Hammarckjöld pozícióját. Hammarckjöld-nél mindig hiányzott a tárgyi-lagosság a szocialista államok irányában, mindig az Egyesült Államok és más kapitalista és monopolista államok érdekeit képviselte. Ha Hammarckjöld-ban önmagában nem lesz elég bátorság ahhoz, hogy lemondjon, ha ezt — hogy úgy mondjuk — lovagiasan nem teszi meg, mi — mondta Hruscsov elvtárs — le fogjuk vonni a helyzetből szükségképpen adódó következményeket.

<sup>26</sup> Revue des Nations Unies, 9. évf., (1960) No., 10., 45—51. lap.

Magunk is elismerjük, hogy a főtitkári állásra a szocialista államok képviselőjének kinevezése nem teremtene normális feltételeket a Szervezet munkája számára. Hogyan hihetnek a nyugati államok az ő jelöltjeiknek az objektívításában? A semleges államok is szerepet akarnak játszani az ENSZ-ben. Szükséges, hogy az ő érdekeik is megfelelő védelemben részesüljenek.

A Főtitkár ugyanezen a napon választott Hruscsov elvtárs megjegyzéseire. Válaszában többek között széleskörű tapasztalataira hivatkozva kijelentette, hogy szilárd meggyőződése szerint a főtitkári tisztnak a Szovjetunió által javasolt átszervezése lehetetlenné tenné a határozatok hatásos végrehajtását.<sup>27</sup>

Október 13-án a szovjet delegáció határozati javaslatot terjesztett elő a főtitkári állásnak az általa elképzelt formában való átszervezése tárgyában.

A Szovjetunió megszakította Hammarskjöld-del, mint Főtitkárral az érintkezést, a Szovjetunió delegátusa a Közgyűlésen bejelentette, hogy Hammarskjöld-öt nem tekinti az ENSZ főtitkárának. Hasonló bejelentést más államok delegátusa is tett.

A főtitkári állás átszervezésére vonatkozó javaslat teljes mértékben indokolt. A Főtitkár szükségképpen a tagállamok bizonyos csoportjának elképzeléseivel kell, hogy azonosítsa magát. Politikailag lehetetlen, hogy a tagállamok elgondolásaival szemben egy azokétól különböző ENSZ álláspontot alakítson ki és juttasson érvényre. Ilyen magatartása ellentétben állana azokkal a jogszabályokkal, amelyek nemzetközi jogállását, elsősorban az ENSZ-ben elfoglalt helyzetét megállapítják, e mellett el sem képzelhető, mert önálló külpolitika folytatására a tagállamok támogatása nélkül nincs ereje.

A Főtitkár az ENSZ legfőbb igazgatási szerve, s mint ilyen, vannak bizonyos politikai jellegű funkciói, de politikai ügyekben semmiképpen sincs intézkedési joga. Az intézkedési jog az ENSZ struktúrájának megfelelően csak a tagállamok, illetőleg az Alapokmány értelmében a tagállamok képviselőiből megalkotott testületek kezében lehet. A Főtitkár eljárásáért a Közgyűlésnek, illetőleg a Biztonsági Tanácsnak felelősséggel tartozik. Ez a felelősség a hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos ténykedése miatt, főleg a Biztonsági Tanácsban nehezen realizálható. A felelősségrevonás itt nem történhetik meg csak 7 olyan igenlő szavazattal, mely magában foglalja az állandó tagok mindegyikének szavazatát. Ha a határozat értelmezése tekintetében eltérés van a nagyhatalmak között, ez az eltérés lehetetlenné teszi a Főtitkár felelősségrevonása tárgyában is az érvényes határozathozatalt.

A Közgyűlésen a helyzet más. Itt — ha nem olyan úgról van szó, amelyben  $\frac{2}{3}$  többség szükséges — jogilag nincs akadálya érvényes határozathozatalnak. A Főtitkár a Biztonsági Tanács javaslatára a Közgyűléstől kapja megbízatását. Főtitkárrá választása tehát a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés határozatában kifejezésre jutó bizalmon alapszik. Ezzel a bizalommal egész működése során rendelkeznie kell. Ennek következtében, ha elveszíti a Biztonsági Tanácsban azt a bizalmat, amely megválasztásához szükséges volt, vagy ha ugyanaz történik a Közgyűlésen, a Főtitkárnak le kell vonni a konzekvenciákat és állásáról le kell mondania. A Főtitkár azt a kijelentést tette, hogy nagyobb bátorságra van szükség a helyén való maradásra, mint a lemondásra. A lemondás azonban nem a bátorság kérdése, hanem szorosan

<sup>27</sup> Revue des Nations Unies 9. évf. (1960) No. 10. 45 és k. l.



összefügg azzal a bizalommal, amely bizalom nélkül a Főtitkár eredményesen nem végezheti munkáját.

A Főtitkár azt a megállapítást tette, hogy a főtitkári tisztségnek egy 3 tagú kollégiummá való átszervezése megnehezítené az intézkedés hatásosságát. De nem az a cél, hogy a Főtitkárnak bizonyos, az ENSZ Alapokmányával ellentétes intézkedései könnyen hatályosuljanak, hanem hogy működése által biztosítsák az ENSZ célkitűzése: a béke és a biztonság fenntartása és az államok együttműködése bizonyos, őket közösen érdeklő feladatok megoldására. Ha a Főtitkár a kényes politikai kérdésekben az imperialista államok érdekeinek szolgálatába állítja tevékenységét, megzavarja az államok békés együttműködésének lehetőségét s így eljárása kifejezetten ellentétben áll az ENSZ célkitűzéseivel.\*

\* E dolgozatot 1961 május havában adtam át az Acta szerkesztő bizottságának közlés végett, tehát az 1961. szept. 18-i repülőszerencsétlenség előtt, melyben Ham-marskjöld életét veszítette. Halála a dolgozatban foglalt megállapítások és állás-foglalások érvényét nem érinti, de az ENSZ számára a Közgyűlés XVI. ülészakán felvetett kérdés megvizsgálásának és eldöntésének sürgősségét növeli.



Д-р ЛАСЛО БУЗА  
профессор, академик

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ООН

(Аннотация)

Необходимо различать две группы международных организаций: 1. Совместные органы двух или более государств и 2. органы международных организаций.

Генеральный секретарь ООН является международным органом и относится ко второй группе международных органов.

Из числа главных органов ООН Секретариат и Генеральный секретарь имеют особое международное правовое положение. Генеральная Ассамблея и три Совета создаются из представителей стран-участниц. Они таким образом хотя и являются органами международной организации, но представляют собой как бы переход к совместным органам государств. Иное положение Международного суда. Члены международного суда избираются Генеральной Ассамблеей и Советом безопасности. Судьи не являются представителями отдельных государств. Генеральный секретарь является исключительно органом ООН, в избрании генерального секретаря страны-участницы как таковые, в форме государственного акта, не участвуют. Генеральный секретарь назначается по рекомендации Совета безопасности Генеральной Ассамблеей. Это распоряжение по своему смыслу касается также и продления мандата Генерального секретаря. Согласно Уставу требуется согласие постоянных членов для того, чтобы кто-нибудь получил мандат на право занятия должности Генерального секретаря.

П. Распоряжения, касающиеся генерального секретаря, изложены в статьях 97—101 главы XV Устава. Он занимает высшую административную должность в Организации. Остальные статьи Устава также содержат распоряжения, касающиеся обязанностей Генерального секретаря. Генеральный секретарь выполняет все задачи, порученные ему Генеральной Ассамблеей или каким-либо из Советов. Таким образом соответствующие решения этих органов также содержат распоряжения, входящие в компетенцию обязанностей Генерального секретаря, но такие распоряжения могут содержаться также и в договорах, заключенных между собой заинтересованными государствами.

Генеральный секретарь является высшим административным органом ООН, но как таковой может выполнять также и функции политического характера. Имеются административные функции также и в связи с делами политического характера. Административная функция может быть вспомогательной функцией, которая создает технические условия для осуществления распоряжений по существу, может быть также и сотрудничеством в вынесении решения, то есть подговорок дел, внесение предложений и приведение в исполнение вынесенных решений. Это, конечно, не должно означать участия в вынесении решения по существу, потому что в этом случае деятельность выступить за рамки административных функций.

Во время оценки функции Генерального секретаря необходимо исходить из того, что ООН имеет внутренние и внешние функции. В области внутренних функций особенно большое значение имеет та роль генерального секретаря, которая связана с Генеральной Ассамблеей и Советами. Отношения Генерального секретаря с персо-

налом Секретариата и те обязанности, которые возникают при этом, также относятся к внутренним функциям.

Генеральный секретарь назначает служащих Секретариата, он является руководителем всей работы Секретариата. Генеральный секретарь и сам относится к Секретариату. Положения, зафиксированные в статье 100 Устава, касаются и Генерального секретаря. Относительно личности Генерального секретаря Устав не содержит никаких особых требований. Несомненно, что персональные требования, установленные для служащих, касаются также и Генерального секретаря и в отношении к нему учитываются в еще большей степени.

Во внутренней жизни ООН компетенция Генерального секретаря определяется его отношением к Генеральной Ассамблее и к трем Советам. Генеральный секретарь может принимать участие в сессиях Генеральной Ассамблеи и в заседаниях каждого из Советов и выступать на них. Генеральный секретарь ежегодно отчитывается Генеральной Ассамблее о работе Организации. Этот отчет касается не самого Генерального секретаря, а деятельности Организации, и поэтому не связан с той ответственностью, которую несет Генеральный секретарь перед Генеральной Ассамблеей.

Проект бюджета подготавливает Генеральный секретарь. Таким образом во внутренней жизни ООН Генеральный секретарь имеет кроме взятых в узком смысле слова административных функций также и иные задачи и обязанности.

Функцией Генерального секретаря во внешней деятельности ООН является от имени ООН обсуждать и подписывать договоры заключенные с странами-участниками. Соглашение относительно привилегий и льгот ООН содержит важные положения относительно компетенции и привилегий Генерального секретаря. Таково же положение при соглашении, заключенном Организацией Объединенных наций 26 июня 1947 года с Соединенными штатами Америки по вопросу места нахождения Организации Объединенных наций.

В компетенцию внешних функций ООН входит деятельность Совета безопасности и Генеральной Ассамблеи в интересах сохранения мира и безопасности в таких положениях и спорах, которые могут вызвать конфликты между нациями или повлечь за собой распри. При этом страна-участница является не только стороной, противостоящей ООН, которая занимается ее делом, но вместе с тем и сама является членом разбирающей вопрос международной организации. По-существу такое же положение имеется и при международных договорах, заключенных ООН со странами-участниками.

Ко внешним функциям относятся переговоры Генерального секретаря со странами-участниками на территории данной страны. У Генерального секретаря могут оказаться также и функции в области связей между странами-участниками. Таким образом имеется возможность выступать ему в качестве посредника в случае возникновения споров. Ко внешним функциям относится также и регистрация в Секретариате международных договоров, заключенных странами-участниками. Эта деятельность носит административный характер. У Генерального секретаря нет никакой функции для принятия мер по-существу. Административные функции имеет Секретариат и Генеральный секретарь даже и в том случае, если они фигурируют в качестве хранителя ратификационных документов определенных договоров. К внешним функциям Генерального секретаря относится также и информация. Информация должна давать верную и объективную картину о работе ООН и Генеральный секретарь отвечает за то, чтобы информация не отклонялась от этого.

Особенно большое значение среди внешних функций ООН имеют те, которые связаны с осуществлением странами-участниками определенных, вынесенных ООН решений, и у которых осуществление решений предполагает со стороны стран-участниц меры, принимаемые ими на своей территории. В ходе выполнения решений ООН исключительное значение имеет роль, которую играет Генеральный секретарь, если в целях своего поручения ООН предоставит в его распоряжение вооруженную силу.

Большое значение имеет участие Генерального секретаря в работе Генеральной Ассамблеи и Советов. Он является единственным членом этих органов, который занимает в них место не в качестве делегата страны-участницы и юридически представляет не точку зрения отдельных государств. Имеется такое мнение, согласно которому Генеральный секретарь скорее чем кто-либо иной символизирует Организацию как единое целое и в качестве определенной международной организации призван высказывать пожелание всех народов. Имеются и такие, которые считают желательным продолжать практику, которую вел первый Генеральный секретарь Лиги Наций

сэр Эрнст Дрюмон, который не следовал политике независимых наций-участниц Лиги, но как администратор провел большую по значению работу.

Бесспорно, что правовое положение Генерального секретаря ООН иное, чем было положение у Генерального секретаря Лиги наций. Устав обеспечивает Генеральному секретарю с одной стороны право кроме административных обязанностей и принятия мер, а с другой стороны дает ему возможность участвовать в делах политического характера. Действующие международные законы не исключают возможность такого развития, которое превратит Генерального секретаря в фактор, играющий важную роль в международной жизни. Это стремление действительно имеется у империалистических государств, в первую очередь у США. Оно крепко связано со стремлением к тому, чтобы поставить всю Организацию на службу своим политическим стремлениям. То обстоятельство, что Генеральный секретарь в интересах осуществления решений Совета безопасности и Генеральной ассамблеи в отдельных случаях имеет в своем распоряжении вооруженную силу, с точки зрения этих устремлений вызывает серьезную тревогу. Мероприятие, проведенное в ходе подготовительных мер, не дает возможности Генеральному секретарю направлять это дело в отличие от желания компетентного главного органа. Иное положение в отношении осуществления уже вынесенного решения. Решения не всегда бывают недвусмысленными и таким образом имеется возможность, чтобы толкование Генерального секретаря не совпадало с замыслами всего выносящего постановление органа или по крайней мере одной части его членов.

III. Генеральный секретарь в соответствии с существующим международным правом ни в коем случае не может считаться самостоятельным политическим фактором. ООН не может иметь самостоятельных, независимых от решений стран-участниц целеустремлений. Желания ООН выражаются в законных решениях, выносимых органами, определенным Уставом, Генеральный секретарь не имеет права занять позицию, отличающуюся от этих решений. Он всегда ставит ООН на службу интересов группы империалистических государств. Эта позиция побудила товарища Хрущева на XV сессии Генеральной ассамблеи ООН выступить с резкой критикой по адресу Генерального секретаря. Он заявил, что считает справедливым и целесообразным, если исполнительный орган ООН будет представлен не одним лицом, а тремя такими лицами, которые пользуются доверием Организации. Генеральный секретарь заявил, что предлагаемая Советским Союзом реорганизация Секретариата сделает невозможной эффективное выполнение решений.

Предложение, касающееся реорганизации поста Генерального секретаря полностью мотивировано. Политически немислимо, чтобы Генеральный секретарь сформировал отличную от замыслов стран-участниц позицию ООН и стремился бы к ее осуществлению. Право выносить решения и принимать меры принадлежит лишь странам-участницам, вернее согласно Уставу органу, образованному из представителей стран-участниц. Генеральный секретарь считает, что преобразование поста генерального секретаря в коллегия, состоящую из трех человек, затруднит эффективность осуществления мероприятий. Но ведь цель не в том, чтобы, легче осуществлялись определенные, противоречащие Уставу ООН мероприятия Генерального секретаря, а в том, чтобы он своей деятельностью обеспечил целеустремления ООН: сохранение мира и безопасности и взаимодействие государств в интересах разрешения определенных, имеющих общий для них интерес задач.

Май 1961. г.

THE INTERNATIONAL LEGAL POSITION OF UNO'S SECRETARY-GENERAL

(Summary)

I. One has to distinguish two groups of international organs: 1. The common organs of two or more states, 2. the organs of international organisation.

UNO Secretary-general is an international organ and belongs to the second group of the organs.

The secretary's office, that is to say the Secretary-general has a special legal position. The General Assembly and the three Councils are formed of the delegates of the member-states. Although these are organs of an international organisation, they build a quasi transition to the common organs of the states. The situation is different respecting the International Court of Justice. The members of the International Court of Justice are elected by the UNO's General Assembly and by the Security-Council. The judges are not representatives of the single states. The Secretary-general is an exclusive organ of the UNO, the member-states, as such, are not touching upon his election in form of a state-act. The Secretary-general is appointed upon the recommendation of the Security Council by the General Assembly. This rule refers also to the prolongation of the Secretary-general's appointment. The Charter requires consent of the permanent members in order that somebody should have the appointment to perform the Secretary-general's function.

II. The rules respecting the Secretary-general are contained in the articles 97—101 of the chapter XV. of the Charter. He is the chief administrative officer of the organisation. Besides, other articles of the Charter are containing rules referring to the functions of the Secretary-general. The Secretary-general is performing every task with which he is entrusted by the General Assembly or by one of the Councils. So the referring resolutions of these organs are containing rules respecting the function of the Secretary-general, and besides contracts of interested states between themselves may contain such disposition.

The Secretary-general is the chief administrative organ of the UNO, but as such he may have functions of political character these are also administrative functions. The latter can be secondary functions which take the anticipative technical conditions of essential decision, and can also be a cooperation in deciding, for instance preparation of affairs, executions of suggested and decided resolutions. This, of course, can not signify his taking part in essential deciding, because in this case his activity would go over the sphere of administrative functions.

In classifying the Secretary-general's functions one has to start of the standpoint that the UNO has inside and outside functions. In the sphere of inside functions the role of the Secretary-general, which is connected with the General Assembly and with the Councils, is extraordinarily important. The relation of the Secretary-general with the staff of the Secretariat and the activities which appear in this level are also belonging to the inside functions.

The Secretary-general is appointing the officers of Secretariat, he is director and leader of his officers' whole work; the Secretary-general himself is belonging to the Secretariat.

The article 100 of the Charter are referring also to the Secretary-general. The Charter contains no special dispositions for the person of the Secretary-general. It is doubtless that the personal arrangements for the officers are referring also to the Secretary-general and have to be watched for his person in a still higher measure.

The jurisdiction of the Secretary-general in the inside life of the UNO is decisively determined by his relation to the General Assembly and to the three Councils. The Secretary-General has to make every year a report of the organisation's activities. This report is not referring to the activities of the Secretary-general,

but to those of the organisation, and is not connected with the responsibility which charges the Secretary-general towards the General Assembly.

The plan of the budget is made by the Secretary-general. Thus the Secretary-general has, besides his administrative activities in a narrower sense, also other functions.

In the outside sphere of the UNO the Secretary-general has to negotiate and to sign the contracts of the UNO, bound with the member-states. The contracts regarding the privileges and immunities of the UNO contains important rules concerning the functions and the privileges of the Secretary-general. There is the same situation referring to the contract which was bound between the UNO and the United States of America on June 26, 1947, concerning the residence of the UNO.

The activity of the Security Council, respectively of the General Assembly in the maintenance of peace and security belongs into the outside functions of the UNO. In this case the member-state is not only a party versus the UNO which occupies itself with its affair, but is at the same time member of the acting international organisation. There is the same situation in case of international contracts, bound between the UNO and one of the member-states.

The negotiations of the Secretary-general with the member-states inside of the country of the concerning state are belonging to the outside functions of the Secretary-general. The Secretary-general may, besides, have functions concerning the affairs of two member-states with each other. Thus there is the possibility for him to be able to act as mediator in the discord of two member-states. The registry of international contracts, bound between the member-states, is also belonging to the sphere of outside functions.

The secretariat respectively the Secretary-general, has a function of administrative character when he is acting as a depositor of certain contracts. The informative task belongs to the outside functions of the Secretary-general also. The informative reports have to deliver an objective and true description of the UNO activities and the Secretary-general is responsible that the information should not differ from this aim.

Very important among the outside functions of the UNO are those which are connected with the resolutions, brought by the UNO, and have to be executed by member-states and in which the execution of the resolution by the member-state is providing measures to be effected in its own country. In connection with the execution of the UNO resolutions the Secretary-general has an especially important role, if he is getting armed forces at his service, to execute a certain mission from the UNO. The taking part of the Secretary-general in the work of the General Assembly and of the Councils has especially great importance. He is the sole member of these organs who is no delegate of a member-state and does not legally represent the standpoint of a certain state's government. There exists a standpoint, following which the Secretary-general is symbolising the organisation as whole, more than anybody else, and is appointed — as a positively international organ — to express the will of all nations. There are, on the other side, we think it desirable to follow the practice of Sir Eric Drummond first Secretary-general of the League of Nations who had not employed independent League of Nations-politics.

It is doubtless that the international legal position of the UNO's Secretary-general is different of the Secretary-general of the League of Nations. The Charter gives the right to the Secretary-general to take part in political affairs. The positive international law does not exclude the possibility of a development which makes the Secretary-general a factor of great importance in international life. This tendency is in fact present on the side of imperialistic states, in the first line on the side of USA. It is narrowly connected with the tendency which wishes to get the whole organisation to be at service for their own aims. The fact that the Secretary-general can dispose over armed forces in certain cases for the execution of resolutions, brought by the General Assembly, gives — from the point of view of these tendencies — cause for serious trouble. The measure which consists in preparing affairs makes it impossible for the Secretary-general to direct the affairs differently of the will of the competent chief-organ. But it is different regarding the execution of the resolutions. It is not

necessary that the resolutions should be unequivocal, and so there is the possibility that the Secretary-general's interpretation does not agree with the considerations of the organ which has brought the resolution, or at least of one part of its members.

III. The Secretary-general can, in terms of international law, by no means be considered as an independant political factor. The UNO can not have some aim which is independant from the will of the member-states. The will of the UNO is expressed by the legal resolutions of the organ, appointed in the Charter. The Secretary-general can not represent a standpoint which differs from these resolutions.

The deceased Secretary-general puts the force of the UNO always in the service of the interests of the imperialistic state-group. This behaviour has induced Comrade Hruscsov to practise sharp critics against the Secretary-general in the session XV. of the General Assembly. He declared he takes it as just and suitable that the executive organ of the UNO should not be represented by only one person, but by three such persons who enjoy the confidence of the whole Organisation. The Secretary-general declared that the transformation of the Secretariat, proposed by the Sowjetunion, would make the execution of the resolutions impossible.

The proposition of transformation of the Secretary-general's office is fully entitled. It is politically impossible that the Secretary-general should perform a standpoint which differs from the will of the UNO-members and should try to assert his standpoint. The right of execution can only be in the hands of the member-states, respectively in the hands of an Organisation which is formed of delegates of member-states. The standpoint of the Secretary-general is that the transformation of the Secretary-general's office to a board of three persons would render the effectiveness of resolutions more difficult. But it is not the aim that certain executions of the Secretary-general — which are opposed to the Charter of the UNO — may easily be performed, but his activities should secure the maintenance of peace and security and the cooperation of the states, solving certain problems in which they are mutually interested.

(May 1961)